

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

No 424

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY V BRNĚ

řada teoretická
Svazek č. 424

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této elektronické knihy nesmí být reprodukována nebo šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu vykonavatele majetkových práv k dílu, kterého je možno kontaktovat na adrese – Nakladatelství Masarykovy univerzity, Žerotínovo náměstí 9, 601 77 Brno.

Dny práva 2011 – Days of Law 2011

Personální aspekty územní samosprávy

Masarykova univerzita
Brno, 2012

OBSAH – CONTENTS

Marek Antoš: Obecní samospráva a cizinci	1
Lenka Bursíková: Podjatost úředníků územně samosprávných celků	9
Hana Dejmková: Souběh pracovního poměru zaměstnance k obci a funkce člena zastupitelstva obce	22
Vlastimil Göttinger: Nevolníci vojenských újezdů - lze žít šťastně i bez práva na místní samosprávu?	41
Kristina Chrástková: Osobní působnost zákona o úřednících územních samosprávných celků ve vztahu k judikatuře ESD	50
Alena Kliková: Uplatnění principů dobré správy v rámci institutu veřejné služby	53
Klaudia Marczyová: Aktuálne otázky postavenia jednotlivca v obci v SR	61
Miloš Matula: Koncepční otázky právního postavení úředníků	73
Rastislav Munk: Starosta obce a jeho vzdelanie	81
Petr Průcha: Občan a obec, obec a občan	90
Jozef Ružarovský: Postavenie starostu obce v systéme slovenskej územnej samosprávy	101
Soňa Skulová: Jak mnoho váží princip ochrany soukromí v případě úředníků veřejné správy ?	114
Jozef Sotolář: Osobitosti personálnych vzťahov v miestnej samospráve na Slovensku (aktuálne otázky)	124
Radim Vičar: Občan a obec za krizové situace	143
Marta Vrbová: Povinnosť mlčenlivosti úředníků územních samosprávných celků	151
Dominik Ženatý: Skončení pracovního poměru založeného jmenováním	159

MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AND FOREIGNERS¹

MAREK ANTOŠ

Faculty of Law, Charles University in Prague, Czech Republic

Abstract in original language

V posledních dvaceti letech patří k evropským trendům rozšiřování politických práv cizinců, zejména na místní úrovni. Příspěvek se zabývá jeho naplňováním v ČR a možnostmi dalšího rozvoje, zejména pokud jde o podmínky pro případné poskytnutí volebního práva do zastupitelstev obcí také cizincům ze států mimo EU, a jeho případný vliv na volební výsledky.

Key words in original language

volební právo, cizinci, občané EU, zastupitelstva obcí

Abstract

Expansion of political rights of foreigners, especially at the local level, has been a trend in Europe for the last twenty years. The paper deals with its impact on the Czech Republic and possible further development, and especially with the environment for potential widening of the voting rights in the local councils elections also to foreigners from non-EU countries.

Key words

voting right, foreigners, EU citizens, local councils

1. ÚVOD

Právo účastnit se správy věcí veřejných se v moderních demokratických státech naplňuje v různých formách, se kterými jsou spojena jednotlivá politická práva. Tradiční pojetí vztahu státu a občana přitom možnost plné politické participace omezuje právě na státní občany. V základních mezinárodních lidsko-právních dokumentech, které vznikly v druhé polovině 20. století, jsou proto politická práva zpravidla garantována pouze jim.² Česká Listina základních práv a svobod, ač přijata až na počátku 90. let, vychází ze stejného základu. Pouze občanům tak přiznává právo zakládat a sdružovat se v politických stranách (čl. 20/2), právo podílet se na správě veřejných věcí přímo či volbou zástupců (čl. 21/1), ucházet se o veřejné funkce (čl. 21/4) a právo na odpor (čl. 23).

¹ Příspěvek vznikl s finanční podporou GA ČR, projekt. č. P408/11/P366.

² Srov. přehled v Herdegen, M.: Political Rights and Other Aspects of Resident Status. In: Frowein, J. A., Stein, T. (eds.): **THE LEGAL POSITION OF ALIENS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**. New York: Springer, 1987, str. 2003-2018.

S tím, jak se svět stává po všech stránkách propojenější, se však trendy mění. Nárůst migrace vede k tomu, že se podíl občanů, kteří stále či dočasně pobývají v zahraničí, stále zvyšuje, a vede státy k přehodnocení původního přístupu. Na jedné straně tak často umožňují volit svým občanům i ze zahraničí, na straně druhé poskytují různé možnosti politického zapojení i cizincům, kteří dlouhodobě žijí na jejich území.³ Praxe států však není jednotná a diskuse o politických právech cizinců stále probíhá.⁴ Ve prospěch jejich přiznání však hovoří představa, podle níž je předpokladem demokratického vládnutí souhlas ovládaných. Pokud jsou cizinci dlouhodobě pobývající na území státu podrobeni jeho zákonům, měli by mít možnost je ovlivňovat, a pokud státu v místě svého pobytu odvádějí daně, měli by mít možnost spolurozhodovat o jeho rozpočtu.⁵

Není s podivem, že zvlášť významná je tato otázka v Evropě, kde již desítky let probíhá integrační proces, jehož součástí je rozšiřování svobody volného pohybu osob. V návaznosti na přijetí Maastrichtské smlouvy tak všichni občané EU od roku 1995 získali právo volit a být voleni do místních zastupitelstev v místě svého bydliště bez ohledu na to, ve kterém členském státě žijí. Díky své závaznosti tato úprava výrazným způsobem zasáhla do podoby politických práv cizinců ve všech členských státech EU, mnohem více než jen o pár měsíců mladší Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni.⁶ Ta byla uzavřena v rámci Rady Evropy a politická práva přiznává všem cizincům bez rozlišování státu původu, dosud ji však ratifikovalo jen malé množství států.⁷ Téměř polovina členských států

³ Viz např. Halász, I.: Volebné hranice politického spoločenstva na štátnej úrovni a hlavné kritéria definície členstva. **PRÁVNÝ OBZOR**, č. 5/2008, str. 376–387.

⁴ Obecnější shrnutí argumentů pro i proti nabízí např. Beckman, L.: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? **CITIZENSHIP STUDIES**, č. 2/2006, str. 153–165.

⁵ Srov. Dahl, R.: **DEMOKRACIE A JEJÍ KRITICI**. Praha: Victoria Publishing, 1995, str. 110–112. a Dahl, R.: **ON DEMOCRACY**. New Haven: Yale University Press, 1998, str. 20–22.

⁶ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS no. 144.

⁷ První čtyři státy ji podepsaly 5. února 1992 (Dánsko, Itálie, Švédsko a Spojené království), v účinnost vstoupila po dosažení čtyř ratifikací 1. května 1997. Do současné doby ji podepsalo celkem 13 států, pět z nich (včetně České republiky) ji však následně neratifikovalo. Účinná je tak pouze pro Albánii, Dánsko, Finsko, Island, Itálii, Nizozemí, Norsko a Švédsko. Existuje však řada zemí, které sice Úmluvu neratifikovaly, volební právo cizincům však – s různými podmínkami – poskytují (např. Irsko, Spojené království, Belgie, Lucembursko, Španělsko atd.).

EU vzdor tomu poskytuje právo volit v obecních volbách i občanům třetích zemí.⁸

V souvislosti s naším vstupem do Evropské unie bylo nutné, aby cizinci z řad občanů EU získali volební právo do zastupitelstev obcí také v České republice. Vzhledem k tomu, že znění Listiny ani Ústavy takovou možnost přímo nevyklučovalo,⁹ byla zavedena pouze na úrovni prováděcího zákonodárství, konkrétně přijetím nového zákona o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen „ZVO“).¹⁰ Podle něj má „právo volit státní občan jiného státu, který (...) je v den voleb (...) přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva“ (§4), obdobně má také právo být do zastupitelstva obce volen.¹¹ K tomu, aby své aktivní volební právo mohl uplatnit, navíc musí předem požádat obecní úřad, aby ho zapsal do dodatku stálého seznamu voličů (§ 28/1 ZVO). Zákon počítá s tím, že podobných mezinárodních úmluv může být s různými státy uzavřeno více, v praxi je to však dosud pouze Smlouva o fungování Evropské unie (čl. 20).

Novým impulsem do diskuse o volebním právu cizinců se stala příprava nového volebního zákoníku, který chce vláda v tomto volebním období předložit ke schválení v Parlamentu. K věcnému záměru, který byl projednáván začátkem roku 2011, uplatnil zásadní připomínku Veřejný ochránce práv. Podle jeho názoru je politická participace cizinců na úrovni obcí a krajů důležitým integračním prvkem, který posiluje jejich sounáležitost s místním prostředím, poskytuje jim pocit důvěry a umožňuje je vtáhnout do místních rozhodovacích procesů. Proto navrhl, aby volební zákoník pro volby

⁸ Viz přehled v Smith, M., Shaw, J.: *Changing Politics and Electoral Rights: Lithuania's Accession to the EU*. In Shah, P., Menski, W. (eds): **MIGRATION, DIASPORAS AND LEGAL SYSTEMS IN EUROPE**. London, New York: Routledge-Cavendish, 2006, str. 146–148

⁹ Tato teze však není zcela jednoznačná: Spolkový ústavní soud v Německu v roce 1990 rozhodl o protiústavnosti volební úpravy ve Šlesvicku-Holštýnsku a Hamburku, která v omezené míře poskytovala volební právo i cizincům, a to s argumentací, že cizinci nejsou součástí „lidu“, od nějž veškerá státní moc odvozuje svoji legitimitu (více viz Klusmeyer, D. B., Papademetriou, D. G.: **IMMIGRATION POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: NEGOTIATING MEMBERSHIP AND REMAKING THE NATION**. Oxford: Berghahn Books, 2009, str. 24–29).

¹⁰ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

¹¹ Stav, kdy ústavní předpisy cizincům politická práva negarantují, ale v praxi jsou jim přiznávána, je v Evropě poměrně obvyklý, a bylo tomu tak už před přijetím Maastrichtské smlouvy. Srov. Froewein, J. A.: *Concluding Report to the Heidelberg Colloquium on the Legal Position of Aliens in National and International Law*. In: Froewein, J. A., Stein, T. (eds.): **THE LEGAL POSITION OF ALIENS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**. New York: Springer, 1987, str. 2087.

do zastupitelstev obcí i krajů přiznal aktivní i pasivní volební právo všem cizincům z třetích zemí s povoleným trvalým pobytem.¹² Ministerstvo vnitra však jeho připomínce – bez podrobnější věcné argumentace – nevyhovělo s odkazem na to, že současný stav není v rozporu s mezinárodními standardy.

Cílem tohoto příspěvku je proto přispět do diskuse o možném rozšíření politických práv cizinců, a to prozkoumáním, jak velký dopad by takové rozšíření mohlo mít na výsledky voleb. Práce je součástí širšího výzkumu a navazuje na průzkum využívání volebního práva občany EU.¹³

2. CIZINCI V ČESKÉ REPUBLICĚ

Pobyt cizinců v ČR řídí zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, v platném znění. Zákon rozlišuje mezi postavením cizinců z třetích zemí a občanů EU a vymezuje několik druhů pobytu. V prvním případě se jedná o pobyt na dlouhodobé vízum nad 90 dnů (§ 30), dlouhodobý pobyt v délce nad 6 měsíců (§ 42) a trvalý pobyt (§6 5). V případě občana EU se rozlišuje přechodný pobyt nad tři měsíce (§ 87a) a trvalý pobyt (§ 87g). Počty cizinců v jednotlivých těchto režimech jsou následující:

Typ pobytu	Počet cizinců
Přechodný pobyt na dlouhodobé vízum – cizinci z třetích zemí	8 428
Dlouhodobý pobyt – cizinci z třetích zemí	141 538
Trvalý pobyt – cizinci z třetích zemí	132 542
Přechodný pobyt – občané EU	87 862
Trvalý pobyt – občané EU	58 124
CELKEM	428 494

Tabulka č. 1: Počet cizinců s pobytem na území ČR k 30. 4. 2011¹⁴

¹² Srov. Ministerstvo vnitra: Vyhodnocení zásadních připomínek uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení k věcnému záměru volebního zákoníku. (Materiál pro jednání vlády), 2011, str. 14-18.

¹³ Jeho předběžné výsledky jsem v červnu 2011 prezentoval na konferenci, Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století (PF UK, 18.–19. května 2011). Sborník s písemnou verzí příspěvku je dosud v tisku.

¹⁴ Údaje mi poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie.

Cizinci ze třetích států s trvalým pobytem, kterých se týkala připomínka Veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“), tvoří méně než polovinu celkového počtu těchto cizinců s registrovaným pobytem v ČR. Důvodem jsou relativně přísné podmínky pro jeho udělení: nejde-li o některý ze zákonem stanovených výjimečných případů, povolení k trvalému pobytu se vydává až po pěti letech nepřetržitého trvalého pobytu na území ČR a žadatel navíc musí prokázat znalost českého jazyka (§ 70/2/h). Ze splnění těchto podmínek lze proto usuzovat, že dotyčný cizinec již získal k České republice užší vazbu. Je proto logické, že VOP navrhuje rozšířit subjekty volebního práva právě o tuto skupinu, a v dalším rozboru budu pracovat pouze s ní.

Volební právo by získali pouze cizinci starší 18 let, proto je třeba i při posuzování jejich možného vlivu na volební výsledky pracovat pouze s touto skupinou, což celkový počet snižuje. Z hlediska země původu je jejich struktura následující:

Země původu	Počet voličů	
Ukrajina	37 725	
Vietnam	25 686	
Rusko	10 964	
ostatní třetí země	29 101	
CELKEM	103 476	(1,2 %)
Země původu	Počet voličů	
Slovensko	25 383	
Polsko	10 671	
ostatní země EU	16 091	
CELKEM	52 145	(0,6 %)

Tabulka č. 2: Cizinci s trvalým pobytem starší 18 let podle země původu¹⁵

¹⁵ Údaje o počtu cizinců mi poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie a jsou aktuální k 30. 9. 2010; všechna dále uvedená data o počtech cizinců pocházejí ze stejného zdroje a ke stejnému datu. Výpočet podílu na celkovém počtu voličů vychází z údajů o počtu voličů ve volbách do zastupitelstev obcí, které se konaly 15.–16. 10. 2010 a jsou převzaty z volebního serveru ČSÚ (www.volby.cz).

Jak je z tabulky vidět, rozšíření volebního práva by se týkalo zhruba 100 tisíc osob, což činí zhruba 1,2 % celkového počtu voličů. I v případě, že bychom k této skupině připočítali trvale pobývající cizince z členských států EU (kteří už volební právo mají), podíl nepřesáhne ani dvě procenta. Zdá se proto, že praktický vliv cizinců na výsledky voleb by byl jen omezený a – i s ohledem na rozmanité země původu – se nezdá možné, že by se vyprofilovala zvláštní politická strana, reprezentující jejich specifické zájmy. Pravděpodobnější je proto představa VOP o tom, že by přiznání volebního práva prohloubilo integraci cizinců, což by se projevilo i tím, že by svůj hlas odevzdali pro některý ze zavedených politických subjektů.

Nemůžeme však pominout, že volby do zastupitelstev obcí probíhají v jednotlivých obcích odděleně, a spíše než celostátními počty cizinců má proto smysl analyzovat situaci v jednotlivých obcích. Následující tabulka proto ukazuje rozdělení obcí podle toho, kolik procent voličů by v nich – hypoteticky – tvořili cizinci.

Podíl cizinců	Počet obcí	Procento obcí
>=20 %	4	0,1 %
>= 15 %	6	0,1 %
>= 10 %	12	0,2 %
>= 5 %	67	1,1 %
>= 4 %	68	1,1 %
>= 3 %	138	2,2 %
>= 2 %	433	6,9 %
>=1,5 %	480	7,7 %
>= 1 %	900	14,4 %
>=0,5 %	1 557	24,9 %
> 0 %	1 103	17,6 %
0 %	1 483	23,7 %
CELKEM	6 251	100 %

Tabulka č. 3: Rozložení obcí podle procenta cizinců¹⁶

Z hlediska hodnocení možného vlivu se jako významná jeví 5 % hranice, což odpovídá uzavírací klauzuli, po jejímž překročení má volební strana šanci na získání mandátů v zastupitelstvu. Jak vyplývá z tabulky, podíl cizinců tuto hranici překračuje v 89 obcích, což představuje asi 1,4 %. Při detailním pohledu na tyto obce se však ukáže, že se většinou jedná o malé obce, kde se volí méně než 10 členů zastupitelstva, což způsobuje vyšší přirozený práh pro získání mandátu (např. na úrovni 10 % a výše). Ani zde proto nelze předpokládat, že by rozšíření volebního práva vedlo k vytváření speciálních volebních stran cizinců; spíše by některý ze stávajících subjektů nabídl místo na své kandidátní listině jejich představiteli, aby tak získal jejich hlasy. Výjimkou by mohlo být snad jen 10 obcí, kde podíl cizinců přesahuje 15 %, a dále město Cheb, kde by cizinci tvořili téměř 8 % voličů, což by při 30 zastupitelích mohlo vést k úspěchu specifické volební strany. Právě v těchto obcích, kde je podíl cizinců vysoký, by však jejich politická reprezentace mohla přispět k další integraci a odstranění případných problémů ve vzájemném soužití.

Na okraj je ještě možné zmínit, že ve většině z obcí s velkým podílem cizinců (> 10 %) je jejich složení relativně homogenní. Převládají obce s dominantním zastoupením občanů Vietnamu (14 z 22), v některých obcích dominují také občané Ukrajiny (5 z 22) a Ruska (2 z 22). V rámci zemí EU se ucelenější ohniska osídlení vyskytují jen zřídka, a to u občanů Rumunska a Bulharska, cizinci z ostatních členských států jsou spíše rozptýlení na celém území.

3. ZÁVĚR

Ze statistik o pobytu cizinců na území ČR vyplývá, že pokud by byla akceptována zásadní připomínka Veřejného ochránce práv k věčnému záměru nového volebního zákoníku a volební právo do zastupitelstev obcí získali i cizinci z třetích států s trvalým pobytem v ČR, jejich vliv na výsledky voleb by s vysokou pravděpodobností nevedl ke vzniku zvláštní volební stran, ale spíše k jejich zastoupení na kandidátkách stávajících subjektů. Lze tedy přisvědčit tezi VOP, podle níž by toto rozšíření přispělo k další integraci cizinců a řešení případných problémů vzájemného soužití.

¹⁶ Údaje o počtu cizinců mi poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie a jsou aktuální k 30. 9. 2010; všechna dále uvedená data o počtech cizinců pocházejí ze stejného zdroje a ke stejnému datu. Výpočet podílu na celkovém počtu voličů vychází z údajů o počtu voličů ve volbách do zastupitelstev obcí, které se konaly 15.–16. 10. 2010 a jsou převzaty z volebního serveru ČSÚ (www.volby.cz).

Literature:

- Beckman, L: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? **CITIZENSHIP STUDIES**, č. 2/2006, str. 153–165.
- Dahl, R: **DEMOKRACIE A JEJÍ KRITICI**. Praha: Victoria Publishing, 1995.
- Dahl, R.: **ON DEMOCRACY**. New Haven: Yale University Press, 1998
- Halász, I.: Volebné hranice politického spoločenstva na štátnej úrovni a hlavné kritéria definície členstva. **PRÁVNÝ OBZOR**, č. 5/2008, str. 376–387.
- Herdegen, M.: Political Rights and Other Aspects of Resident Status. In: Frowein, J. A., Stein, T. (eds.): **THE LEGAL POSITION OF ALIENS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**. New York: Springer, 1987.
- Klusmeyer, D. B., Papademetriou, D. G.: **IMMIGRATION POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: NEGOTIATING MEMBERSHIP AND REMAKING THE NATION**. Oxford: Berghahn Books, 2009.
- Ministerstvo vnitra ČR: Vyhodnocení zásadních připomínek uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení k věcnému záměru volebního zákoníku. (Materiál pro jednání vlády.), 2011.
- Smith, M., Shaw, J.: Changing Politics and Electoral Rights: Lithuania's Accession to the EU. In: Shah, P., Menski, W. (eds): **MIGRATION, DIASPORAS AND LEGAL SYSTEMS IN EUROPE**. London, New York: Routledge-Cavendish, 2006.

Contact – email

antos@prf.cuni.cz

PODJATOST ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

LENKA BURSÍKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zaměřuje na otázku podjatosti úředníků územně samosprávných celků v případech, kdy rozhodují jako správní orgán ve věcech, ve kterých je účastníkem řízení územně samosprávný celek, do jehož orgánu je rozhodující úředník zařazen. Předmět příspěvku je nahlížen z hlediska platné právní úpravy, názorů odborné veřejnosti a zejména aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, pomocí níž jsou ilustrovány dílčí problematické okruhy související s tímto tématem.

Key words in original language

podjatost; úředníci; územní samospráva

Abstract

The paper focuses on the prejudice of the officers who decide as an administrative body in the cases where the local self-government employing these officials acts as a party to the proceedings. The subject of the paper is examined with respect to the legal sources governing the officers' prejudice, to the opinions of the professional public and mainly to the current judicial decisions of the Supreme administrative court, by which the partial problems connected with the topic are illustrated.

Key words

prejudice; officers; local self-governments

1. ÚVOD

Jedním ze základních aspektů, skrze něž vnímají adresáti veřejné správy její výkon, je aspekt personální. Adresáti veřejné správy se prostřednictvím úředníků dostávají s veřejnou správou do kontaktu, přičemž při realizaci tohoto kontaktu vychází z určitých předem daných očekávání. Tato očekávání zahrnují mnoho rozličných prvků, např. profesionalitu, vstřícnost, a samozřejmě také nezaujatost a nestrannost. Právě nezaujatost a nestrannost úředníků územně samosprávných celků není pouze vlastností očekávanou adresáty veřejné správy, ale také, a to zejména, odrazem zajištění ústavněprávních požadavků na procesní i materiální rovnost všech účastníků řízení i osob na řízení zúčastněných (čl. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 1, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 Listiny), jež se odráží také v základních zásadách rozhodovací praxe správních orgánů, jako je zásada rovnosti adresátů před rozhodovacím

subjektem a zásada objektivnosti rozhodování¹. Nestranný úředník tedy představuje jednu ze základních záruk práva na spravedlivý proces před správními orgány a je jistě jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Během každodenního výkonu veřejné správy však samozřejmě může dojít k situacím, v jejichž rámci bude nestrannost a nezájatost úředníka participujícího na výkonu pravomoci správního orgánu zpochybněna. Tento příspěvek nemá za cíl pojmout otázku podjatosti úředníků jako globální téma, nýbrž vybírá z této problematiky dílčí okruh, jež je dlouhodobě považován za značně problematický – zabývá se otázkou podjatosti (resp. nepodjatosti) úředníků územně samosprávných celků v případech, kdy rozhodují v řízeních, ve kterých je účastníkem obec či kraj, v jejichž orgánech jsou tito úředníci zařazeni (tedy územně samosprávný celek, jehož jsou zaměstnancem). Jinak řečeno se tedy tento příspěvek zaměřuje na to, zda lze (a to i vzhledem k aktuálnímu nastavení modelu veřejné správy, jako tzv. smíšeného či spojeného) hovořit o tzv. systémové podjatosti úředníků za výše uvedených specifických okolností.

V příspěvku se nejprve zaměříme na relevantní právní úpravu dopadající na otázky podjatosti úředníků, její aplikaci v praxi a následně nastíníme některé vyvstávající problematické momenty. V závěru tohoto příspěvku se pokusíme naznačit možná řešení předestřených problémů – zejména se bude jednat o úvahy o možnosti překlenutí problémů judikturním výkladem či nutnosti změn de lege ferenda.

2. RELEVANTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Principem chráněným zákonnou úpravou podjatosti úředníků je zachování objektivity a nestrannosti v rozhodovací činnosti správních orgánů, posílení důvěry ve správnost rozhodování, naplnění zásady materiální pravdy, naplnění zásady zákonnosti a naplnění zásady rovnosti účastníků řízení². Dle našeho názoru lze doplnit i zájem na rozhodování v souladu s veřejným zájmem, nikoli se soukromým zájmem úředníka (či jeho nadřízeného, resp. zaměstnavatele). Jak uvádí Hendrych, správní řízení „*má sloužit k nalezení správného, spravedlivého rozhodnutí*“³. Tohoto cíle jistě nelze dosáhnout v případech, kdy existují pochybnosti o nepodjatosti úředníků rozhodujících ve věci. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že případná podjatost úředníka ve správním řízení může mít značné dopady na

¹ Skulová, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 173 s.

² Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 95.

³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 341.

výsledek řízení a jeho zákonost (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95).

Jak již bylo naznačeno v úvodu, při zvažování aplikovatelné právní úpravy je nutno začít hledat na ústavní úrovni. Kromě obecných požadavků na rovnost stran a naplňování požadavků právního státu, lze v této souvislosti upozornit na čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakládá na jedné straně povinnost státu zajistit, aby veškeré státní orgány (a tedy i správní orgány) rozhodovaly nestranně a objektivně, a na straně druhé oprávněné očekávání fyzických a právnických osob, že jejich případy budou řešeny nestrannými – a tedy nepodjatými – úředními osobami. V případech, jež jsou předmětem zkoumání tohoto příspěvku, pak bude muset být váženo případné porušení ústavní zásady *nemo iudex in causa sua*, jež je součástí práva na spravedlivý proces podle cit. čl. 36 odst. 1 Listiny (a samozřejmě i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, již je Česká republika vázána).

Relevantní zákonný podklad pro úvahy o otázkách podjatosti úředních osob ve správním řízení tvoří v současné době zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen „správní řád“), jež nabyl účinnosti k 1. 1. 2006⁴. Dovolíme si však na tomto místě připomenout i úpravu dřívější, tedy zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád); (dále jen „starý správní řád“), neboť i ta může být pro účely historické komparace a vzhledem k některým běžícím soudním řízením, posuzovaným ještě podle starého správního řádu, taktéž užitečná. Zde byla úprava podjatosti k nalezení v § 9 a násl. Přímě § 9 odst. 1 stanovil: *„Pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti“*. Od 1. 1. 2006 pak § 14 odst. 1 správního řádu stanoví, že *„[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem*

⁴ Institut podjatosti a vyloučení podjaté osoby z rozhodování není doménou správního řízení, ale je pevnou součástí všech procesních předpisů obsažených v českém právním řádu. Konkrétně je tato otázka řešena v § 14 až 17a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v § 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v § 30 až 31a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v § 8 a 18 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, v § 8 zákona č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě), dále v § 26 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebo v § 29 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).

na výsledku řízení, pro něž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Oproti předchozí úpravě zde lze spatřovat „rozšíření“ okolností, jež je nutno posuzovat při zkoumání podjatosti, resp. nepodjatosti úřední osoby. Jde tedy o restriktivnější pojetí situací, za nichž bude úřední osoba považována za podjatou; dle našeho názoru se nicméně jedná o úpravu obdobnou starému správnímu řádu, což ostatně potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu, jež při posuzování otázek podjatosti ještě za účinnosti starého správního řádu dovodila, že je nutno zkoumat pro konstatování podjatosti i konkrétní zájem úřední osoby na výsledku řízení, přičemž judikatura vztahující se k novému správnímu řádu tento přístup převzala⁵. Nová úprava také modifikuje okruh potenciálně podjatých osob a rozšiřuje dopad ustanovení o podjatosti i na „neformální“ úkony podle části čtvrté správního řádu.⁶

Ustanovení § 14 odst. 1 tedy počítá s možnou podjatostí v podstatě u jakékoli úřední osoby, tedy takové, která se aktivně a bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, přičemž výkonem pravomoci je v této souvislosti nutno rozumět nejen podíl na formálním správním řízení, ale i na jednotlivých úkonech, v rámci nichž činí tyto osoby jistá správní uvážení, která se pak promítají v materiální podobě v právní sféře účastníků řízení⁷.

Co se týče pojmu „poměr k věci“, dovodila doktrína i judikatura, že jej nelze vnímat striktně subjektivně jako individuální zájem na výsledku řízení, ale také v rovině objektivní, tedy je nutno sledovat případnou existenci objektivních okolností, který by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že konkrétní osoba určitým, nikoli nezaujatým poměrem k věci disponuje (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94).

Konkrétně pak poměr k věci může být podle literatury dán tehdy, pokud je „pracovník v dané věci sám účastníkem řízení, svědkem nebo znalcem, pracovník má na vyřízení věci přímý majetkový nebo jiný osobní zájem, případně má na vyřízení věci takový zájem osoba pracovníkovi blízká, pracovník má k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům příbuzenský poměr nebo jej v minulosti měl, pracovník účastníka v dané věci zastupuje, pracovník je účastníku řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně podřízen, pracovník má k účastníkovi řízení nebo k jeho zástupci důvěrně přátelský nebo zjevně nepřátelský poměr“⁸. Zajímavé je, že, např. Šlaufův komentář ke starému

⁵ Srov. např. rozsudky ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67 a ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 – 92.

⁶ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 125 - 126.

⁷ srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 19/2010 – 95.

⁸ Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, s. 27.

správnímu řádu výslovně zmiňuje situace, kdy úředník rozhoduje ve věci „svého“ územně samosprávného celku, nicméně v souvislosti s případy, kdy se o podjatost nejedná⁹. Jak konstatujeme níže, tento názor našel odraz i v judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu.

3. PROBLEMATICKÉ BODY

V předchozí části jsme stručně uvedli aplikovatelná zákonná ustanovení a nastínili možné situace, kdy lze hovořit o podjatosti úředníků. Dle našeho názoru lze konstatovat, že nastíněné případy podjatosti se budou v praxi vyskytovat nahodile, nepravidelně, bez závislosti na celkovém nastavení systému veřejné správy. Problém, který se snažíme v tomto příspěvku zachytit, tedy situaci, kdy rozhodují úředníci v řízeních, kde jsou účastníky „jejich“ obec či kraj, nastává s naprostou pravidelností, není tedy neobvyklý, a to proto, že je jedním z důsledků (či snad neblahých následků) zavedení tzv. smíšeného či spojeného modelu územní samosprávy. Není tak výjimkou, že obec či kraj je současně žadatelem (či návrhovatelem) i rozhodujícím orgánem.

Výsledkem revitalizace územní samosprávy na počátku 90. let minulého století bylo nastavení územní samosprávy na smíšený, resp. spojený model, který spočívá na principu, podle kterého orgány územních samosprávných celků vykonávají jak samosprávu (tj. samostatnou působnost), tak státní správu (přenesená působnost). Reformami, které s účinností od 1. 1. 2003 přenesly značnou část pravomocí zrušených okresních úřadů na obce (zejména na obce s rozšířenou působností) a kraje, došlo k rozšíření výkonu státní správy územními samosprávnými celky a tedy zvýšenému výskytu situací, na něž se zaměřuje tento příspěvek. Lze tedy dovodit, že systémové nastavení způsobu výkonu státní správy a samosprávy je hlavním důvodem pro výskyt situací, kdy rozhodují úředníci (vykonávající státní správu) ve věcech svých zaměstnavatelů (tedy obcí či krajů vystupujících jako žadatel či návrhvatel).

Logickým vývojem, po prvních rozsudcích krajských soudů, jež se musely vypořádat s řešením tohoto problému¹⁰, připutovala věc až

⁹ Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, s. 27 – 28.

¹⁰ srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č.j. 30 Ca 23/2002 – 17, publ. pod č. 1058/2002 SJS, kde krajský soud mimo jiné dovodil, že „[o]becní či městské úřady plní úkoly jak v oblasti samostatné působnosti, tak vykonávají přenesenou působnost. Vykonávají-li ji pracovníci (zaměstnanci) obecního či městského úřadu, jsou v pracovním nebo obdobném poměru k příslušné obci či městu jako k právnické osobě. Jsou k ní ve vztahu charakteristickým obecně pro vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, v poměru podřízeném a závislém. Tyto skutečnosti nelze přehlížet při posuzování důvodů pro vyloučení pracovníků správního orgánu z projednávání a rozhodování věci ve smyslu § 9 správního řádu. Pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec či

před Nejvyšší správní soud. Ten se k otázce podjatosti úředníků rozhodující v řízeních, v nichž je účastníkem obec či kraj, do jejichž orgánů je rozhodující úředník zařazen, vyjádřil poprvé v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. 2 As 21/2004 – 67 (publ. pod č. 503/2005 Sb. NSS). Pouze na okraj lze zmínit, že i přesto, že se k této otázce druhý senát Nejvyššího správního soudu v dané věci nemusel vyjadřovat (úvahy ve vztahu k podjatosti se objevily v *obiter dictu*), učinil tak, a to zřejmě veden snahou sjednotit roztržitý přístup k této otázce nejen v rozhodovací praxi krajských soudů, ale i územněsamosprávných celků samotných. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatoval, že úředníci územních samosprávných celků jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy *de facto* jejich zaměstnavatelů, ale tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna a předpokládána, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to přes pracovní či obdobný vztah k takovému celku jako účastníku řízení. Pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka by byly v takových případech dány, kdyby přistoupila ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Nejvyšší správní soud dále doplnil, že § 9 starého správního řádu nepřipouští vyloučení celého správního orgánu a neumožňuje ani přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, či atrahovat věc k rozhodnutí instančně nadřazeným orgánem (tato možnost nevyplývá ani z obecního a krajského zřízení, které však zajišťují jednotný výkon přenesené státní správy prostřednictvím institutu dozoru nad jejím výkonem, který může eliminovat případné excesy).

Závěry Nejvyššího správního soudu v této věci jsou tedy založeny na premise, že pokud zákon připouští, aby v kterémkoli stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územně-správního celku, jedná se o předvídané a ústavně konformní situace, v nichž úředník nevystupuje primárně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, který musí dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování (§ 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků).

Se závěry uvedenými v tomto rozsudku se, byť v rozhodnutí vydaných formou usnesení o odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost, ztotožnil i Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08); v usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07,

město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město“ a dále např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 1. 2004, č. j. 30 Ca 69/2003 – 39.

aproboval jako ústavně konformní závěry obsažené v rozsudku druhého senátu aplikované na konkrétní skutkový stav, nicméně současně doplnil, že „[p]ro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti. Ústavní soud jinými slovy konstatuje, že na základě konkrétních okolností projednávané věci nedospěl k závěru o ústavní nonkonformnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (opírajícího se argumentačně o rozsudek ze dne 16. 12. 2004 ve věci sp. zn. 2 As 21/2004), je si však současně vědom i možné eventuality, že budoucí praxe ukáže potřebu tyto závěry (možná i podstatným způsobem) modifikovat (viz např. článek: Kadečka, Stanislav: Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: Právní rozhledy, červenec 2005, s. 477 - 484). Ústavní soud se nedomnívá, že může být pracovník obce a priori považován za podjatého v řízení, v němž je účastníkem řízení tato obec (jak uvádí stěžovatel), současně má nicméně za to, že kritéria předestřená Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudkem citovaném judikátu se mohou v testu skutkové odlišných právních věcí ukázat nevyhovujícími, respektive - uplatňoval-li by je Nejvyšší správní soud i za takovýchto okolností - i ústavně nonkonformními“. Ústavní soud mimo jiné v tomto usnesení explicitně vyjádřil, že není možno aplikovat tzv. generální podjatost, tedy a priori předpokládat, že úředník rozhodující ve věci „své“ obce či „svého“ kraje, je podjatý.

Byť shora citovaný judikát druhého senátu Nejvyššího správního soudu sjednotil v této otázce nejen praxi soudní, ale i výkon veřejné správy, což lze ocenit jako jeho pozitivum, vyvolal na druhé straně velmi rozporuplné reakce ve vztahu k věcnému posouzení celé otázky. Již před publikováním tohoto názoru kasačního soudu, někteří autoři vyjadřovali své přesvědčení, že oním poměrem úřední osoby k věci, je nutno rozumět i takový poměr, kdy „pracovník správního orgánu bude účastníkem řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně (služebně) podřízen“¹¹. Přímou reakcí na tento rozsudek pak lze zmínit článek Kadečky¹², jenž přinesl komplexní kritiku tohoto judikátu, s nímž se ve valné většině ztotožňujeme. Kadečka v první řadě namítá, že závěry daného judikátu odporují základní procesně právní zásadě *nemo iudex in causa sua*. Dále argumentuje, že z příslušných ustanovení zákona o obcích¹³ (i zákona o krajích), jež dopadají na vztah samosprávných orgánů obce (kraje) k obecnímu (krajskému) úřadu a úředníkům do něj zařazených, zřetelně svědčí pro závěr, že zde lze mít pochybnosti o nepodjatosti úředních osob zařazených do

¹¹ Ondruš, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 97.

¹² Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: *Právní rozhledy*, 2005, č. 13, s. 477 – 484.

¹³ např. § 102 odst. 2 písm. f), g), j), o), §103 odst. 4 písm. b), f), i), § 109 odst. 1, § 110 odst. 2 a odst. 3.

obecního (krajského) úřadu. Úřední osoby si jsou jistě vědomy dopadů svého rozhodování na ekonomickou situaci obce či kraje (jež je jejich zaměstnavatelem) a navíc „ze zákona zřetelně vyplývá celá řada pravomocí, jimiž samosprávné orgány mohou zasahovat do profesního (a tak zprostředkovaně i do soukromého) života těchto svých zaměstnanců“¹⁴. Za silný argument považujeme tvrzení, že je nepochybné, že úředník územního samosprávného celku zůstává vždy, tedy i při výkonu přenesené působnosti, zaměstnancem úředního samosprávného celku, přičemž tohoto statusu se „nemůže zbavit ani formálněprávně, ani v oblasti svého vědomí“¹⁵. Jako relevantní vnímáme též názor, podle nějž zákonodárce přijal úpravu obsaženou v § 9 odst. 1 starého správního řádu za existence zcela nesrovnatelné soustavy národních výborů a po zavedení smíšeného modelu územní samosprávy toto ustanovení neupravil tak, aby regulovalo situace, ve kterých o právech a povinnostech územně samosprávného celku rozhodoval jeho orgán.

Citovaný rozsudek druhého senátu Nejvyššího správního soudu v současnosti čelí také kritice přicházející z vlastních řad, tedy od jiného senátu tohoto soudu. První senát Nejvyššího správního soudu dospěl totiž k závěru, že je nutno učinit judikaturní odklon od závěru uvedených v dotčeném judikátu a stejně tak i od judikátu na něj navazujícího, jež se vztahoval již k novému správnímu řádu (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 – 92). Proto usneseními ze dne 21. 4. 2010, č. j. 1 As 19/2010 – 95, a ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 89/2010-100, předložil rozšířenému senátu k posouzení následující otázku (v případě „staršího“ usnesení se jednalo o § 9 odst. 1 starého správního řádu): „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu?“¹⁶

Skutkové okolnosti u obou věcí předložených rozšířenému senátu jsou obdobné – jedná se (stejně jako v rozporované věci druhého senátu) o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny – úřady městských částí Praha 6 a 7 povolily toto kácení (z důvodu realizace stavby městského okruhu), přičemž tato rozhodnutí byla v rámci odvolacího řízení Magistrátem hl.m. Prahy mírně změněna (co se týče doby, ve které může ke kácení dojít), ve zbytku potvrzena. V soudním řízení vyvolaném jedním z občanských sdružení, jež bylo osobou zúčastněnou na řízení, byla vznesena námitka podjatosti úředníků rozhodujících v prvním i druhém stupni.

¹⁴ Kadečka, S. c.d., s. 481.

¹⁵ Kadečka, S. c.d., s. 481.

¹⁶ Rozšířený senát ani v jedné z předložených věcí doposud nerozhodl.

Odvolací orgány i městský soud vyšly při vypořádání této námítky z judikatury Nejvyššího správního soudu a dovodily, že zde nebyly pochybnosti o podjatosti úředních osob.

První senát Nejvyššího správního soudu založil svou argumentaci především na nutnosti respektování zásady *nemo iudex in causa sua*, na dvojím posuzování nestrannosti úředníků (subjektivní a objektivní hledisko) a na paralele mezi nároky na nestrannost soudců¹⁷ a úředníků.

Stejně jako starší rozsudek druhého senátu Nejvyššího správního soudu, i předložení věci rozšířenému senátu prvním senátem vyvolalo v odborných kruzích polemiku. Tak například Kindl a Šturm¹⁸ namítají, že první senát se opomněl vypořádat s úmyslem zákonodárce, který do správního řádu nezařadil ustanovení o generální podjatosti úředníků z důvodu vztahu k obci či kraji, přičemž zdůrazňují, že původní vládní návrh, jenž obsahoval ustanovení, podle kterého by v těchto případech povinně docházelo ke změně příslušnosti k rozhodování, byl v průběhu legislativního procesu pozměněn (tato pasáž byla vypuštěna) kvůli neudržitelnosti takové úpravy¹⁹. Autoři článku dovozují, že pokud by rozšířený senát potvrdil názor předkládajícího senátu (a připustil tzv. generální či systémovou podjatost úředníků), došlo by „k zásahu soudní moci do legislativní pravomoci, neboť by soud vyložil zákon takovým způsobem, který se zákonodárce prokazatelně snažil vyloučit“. Tento argument je dle našeho názoru velmi silný a bude zřejmě jedním z hlavních problémů, jež bude muset rozšířený senát řešit – otázkou totiž je, zda lze k závěrům zastávaným prvním senátem dospět pouze výkladem v současnosti účinných norem, či zda tyto situace nebude možno výkladově „pokrýt“ a bude nutno legislativních změn (na kterýžto problém upozorňuje např. i Potměšil²⁰, který spatřuje jako povolného k řešení spíše Ústavní soud – není nám ovšem jasné, jaké ustanovení správního řádu by mělo být deklarováno jako ústavně nesouladné; Ústavní soud jako negativní zákonodárce totiž mezeru v zákoně těžko zaplní).

¹⁷ V otázkách posouzení nestrannosti soudců odkázal Nejvyšší správní soud na dvě svá usnesení: ze dne 29. 2. 2009, č. j. Nad 4/2008 - 47 a ze dne 20. 8. 2009, č. j. Nao 42/2009-21).

¹⁸ Kindl, J., Šturm, J. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků? In: *Právní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 101 – 103.

¹⁹ Srov. stenografický záznam ze 33. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. 6. 2004, bod 28. Dostupné z : www.psp.cz.

²⁰ Potměšil, J. *Je úředník rozhodující o svém chlebovárci nepodjatý?* [online]. Jiné právo, 11.6.2011 [cit. 18.11.2011]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>.

Kindl se Šturmem kritizují také postavení naroveň nároků na nestrannost soudců a úředníků, neboť mají za to, že „záruky nezávislosti a nestrannosti soudců musí být s ohledem na jejich povahu nezbytně vyšší, než je tomu u administrativního aparátu“²¹. V prvé řadě je nutno zdůraznit, že první senát nečinil srovnání záruk nezávislosti soudců a úředníků (jak implikují autoři článku), nýbrž pouze posuzování vyloučení z projednávání a rozhodování věcí v případě pochybností o nestrannosti. V této souvislosti nevidíme důvodu, proč by tato paralela nemohla fungovat. Úředníci, stejně jako soudci, autoritativně rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a i zde existuje silný zájem na tom, aby vydané rozhodnutí bylo objektivní a nestranné. V těchto úvahách lze vycházet i z usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, ve kterém vyslovil, že na nestrannosti úředníků ve správním řízení je potřeba trvat se stejnou vehemencí jako na nestrannosti soudců v řízení soudním. Nelze-li tedy akceptovat, aby v určité věci rozhodoval podjatý soudce, není stejně tak možno připustit, aby rozhodoval podjatý úředník v jiné věci, která se však může také dotýkat práv a povinností účastníků, a to častokrát i ve větším rozsahu než řízení soudní. Ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny Ústavní soud ve shora citovaném usnesení mimo jiné uvedl, že „[i] když toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby i "jiný orgán" vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace. To se ostatně "na úrovni podústavního práva" projevuje i zakotvením institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost do jednotlivých předpisů upravujících proceduru. Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát (jak o tom stěžovatel hovoří), jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr“.

Zaznívají také námitky neřešitelnosti, neproveditelnosti či nehospodárnosti v případě akceptace závěrů o generální podjatosti. Tyto námitky dle našeho názoru neobstojí, neboť jejich přijmutím by byl zcela popřen smysl, pro který je ve správním řádu ustanovení o delegaci (§ 131 odst. 4; v případě starého správního řádu lze uvažovat o aplikaci § 50 o atrakci). Považoval-li by zákonodárce delegaci za výraz nehospodárného (či neproveditelného) výkonu veřejné správy, jistě by toto ustanovení do zákona nevčlenil. Navíc je lichý i argument, podle kterého v případě systémových delegací budou

²¹ Kindl, J., Šturm, J. c.d., s. 102.

rozhodovat o věcech obce jiné úřady, jež nemají povědomost o místních poměrech. Podle § 131 odst. 4 správního řádu nadřízený správní orgán deleguje věc na jiný věcně příslušný orgán *ve svém správním obvodu*, tudíž na orgán (alespoň) geografický blízký. Dle našeho názoru pak není možné, aby požadavek hospodárnosti a rychlosti řízení převážil nad ústavní kautelou, že nikdo nesmí být soudcem ve své věci a s tím souvisejícím požadavkem na rovnost účastníků správního řízení.

Nelze přijmout ani názor, že dvojinstančnost řízení je schopna napravit nezákonnost způsobenou rozhodováním podjatých úředníků. V první řadě tento předpoklad platí pouze za situací, kdy se jedná o podjatost správního orgánu prvního stupně, protože pouze nepodjatý odvolací orgán může takovou nezákonnost případně napravit; v opačném případě je to z logiky věci nemožné. Zadruhé je jistě velmi jednoduše představitelné, že pochybnosti o nepodjatosti úředních osob vzniknou na obou stupních (jak tomu ostatně bylo i ve věcech předkládaných prvním senátem rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu) – typicky se může jednat o rozhodování ve statutárních městech, kdy na prvním stupni rozhoduje úřad městské části a odvolání pak magistrát téhož města, přičemž je evidentní, že v obou stupních mohou být úřední osoby silně ovlivněny politickým nátlakem ze strany města jako celku, resp. „magistrátních“ úředníků. Nadto dvojinstančnost není základním principem správního řízení, existují tedy správní řízení, v nichž odvolání není možné a i zde je proto tento argument zcela bezzubý.

4. ZÁVĚR

Jak jsme výše naznačili, podjatost úředníků rozhodujících v řízeních, jejichž účastníkem je „jejich“ obec či kraj, je otázkou komplexní, jež zahrnuje mnoho dílčích otázek, které stále čekají na vyřešení. V současné chvíli lze konstatovat, že tento stav vyvěrá zejména z aktuálního nastavení modelu územní veřejné správy, který byl zaveden jako tzv. smíšený či spojený. Obce a kraje vykonávají jak samostatnou, tak přenesenou působnost, a může se tedy lehce stát, že v jednom řízení jsou současně návrhovatelem či žadatelem a osobou rozhodující. V takové situaci nastupují dle našeho názoru oprávněné pochybnosti o nepodjatosti úředních osob, které (a praxe to ukazuje) mohou být při svém rozhodování ovlivňovány nejrůznějšími způsoby ze strany svého zaměstnavatele, tedy obce či kraje, které jsou současně účastníky řízení. Máme za to, že tyto pochybnosti nelze rozptýlit ani povšechným odkazem na povinnosti úředníků podle zákona o úřednících územně samosprávných celků, tedy zejména na povinnost jednat a rozhodovat nestranně²².

Otázkou tedy zůstává, zda lze v takové situaci označit úřední osobu označit jako podjatou *a priori*, tedy akceptovat koncept jakési generální či systémové podjatosti. V brzké době by měl s odpovědí

²² srov. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, č. j. 2 As 21/2004 – 67.

přijít rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla tato otázka předložena k posouzení. Jak však bylo uvedeno shora, existují silné argumenty, pro které je velmi diskutabilní, zda může být tato situace překlenuta judikturním výkladem. Zřejmě schůdnější (avšak o mnoho pomalejší) cestou by bylo provedení legislativních změn, a to buď v menším měřítku přímo ve správním řádu, přičemž inspiraci lze hledat v jiných, ať už historických²³ či v současnosti platných²⁴, předpisech. Uvažovat samozřejmě lze i o takových změnách, které by směřovaly k vyřešení samotné příčiny problému, tedy o změnách ve výkonu pravomocí územní veřejné správy, které by vedly k eliminaci těchto situací – lze však říci, že takto radikální změna modelu územní veřejné správy není v současnosti pravděpodobná. Jedno je ovšem jisté – dokud nebude tento problém (ať už jakýmkoli způsobem) rozumně vyřešen²⁵, bude nejen v účastnících řízení jistě přetrvávat stín pochybností ve vztahu k nepodjatosti úředních osob a nasnadě bude i otázka dostatečnosti záruk práva na spravedlivý proces v těchto řízeních.

²³ Jako inspiraci lze nabídnout úpravu podjatosti správních orgánů v období první republiky, která byla obsažena v § 11 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Předmětné ustanovení podrobně popisovalo jak důvody podjatosti, tak i proceduru určení jiného úředního orgánu, který bude ve věci jednat a rozhodne ji. Mimo jiné v odstavci dva stanovilo, že „*ve městech se zvláštním statutem jsou úřední orgánové a členové městské nebo obecní rady podjati také, jestliže jejich vlastní obec jest v řízení stranou, hájíc majetkoprávní zájmy obce*“. Podle odst. 8 cit. ustanovení nařízení o správním řízení „*[j]e-li celý úřad podjat, zařídí nadřízený úřad, obdrže o tom oznámení, čeho třeba, aby řízení bylo provedeno jménem podjatého úřadu jeho vlastním úředním orgánem, nebo deleguje jiný podřízený úřad*“.

²⁴ např. § 182 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): „*Dopustí-li se správního deliktu podle tohoto zákona obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o správním deliktu, určí nadřízený orgán, který jiný obecní úřad, který je stavebním úřadem, provede řízení a vydá rozhodnutí*.“, či § 16 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění: „*Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj*“.

²⁵ Nad rámec je možno uvést, že pro řešení nastiněných otázek budou jistě velmi zajímavé i závěry Ústavního soudu, jež vynese ve věci Pl. ÚS 30/09 – tedy návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu, jež zavádí presumpci nepodjatosti představených ústředních orgánů státní správy. Byť se jedná o otázku odlišnou, není zcela vzdálena problematice řešené v tomto příspěvku.

Literature:

- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, 822 s. ISBN 8071794422.
- Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: *Právní rozhledy*, 2005, č. 13, str. 477-484.
- Kindl, J., Šturm, J. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků? In: *Právní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 101 – 103.
- Ondruš, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, 683 s. ISBN 8072013718
- Potměšil, J. *Je úředník rozhodující o svém chlebozárci nepodjatý?* [online]. Jiné právo, 11.6.2011 [cit. 18.11.2011]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>.
- Skulová, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 173 s., ISBN 802101458X.
- Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, 418 s. ISBN 8072013653.
- Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, 1048 s. ISBN 8072731343.
- Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, 400 s. ISBN 8071797316.

Contact – email

l.bursikova@email.cz

Souběh pracovního poměru zaměstnance k obci a funkce člena zastupitelstva obce

HANA DEJMKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá některými právními aspekty souběhu pracovního poměru zaměstnance, jehož zaměstnavatelem je obec, a funkce člena zastupitelstva obce. Též se věnuje problematice neslučitelnosti funkcí podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Key words in original language

Pracovní poměr; zaměstnanec; obec; člen zastupitelstva obce; souběh.

Abstract

This contribution deals with some legal points of view of the concurrence of the employment relationship of employee, whose employer a municipality is, and of the function of the member of the municipality council. It is also dedicated to the problem of the incompatibility according to the Act No. 491/2001 Coll., on election to the municipality council, as amended.

Key words

Employment relationship; employee; municipality; member of the municipality council; concurrence.

1. ÚVODEM

Článek 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "LZPS"), zakotvuje přístup občanů České republiky k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek, z čehož doktrína dovodila "základní právo se o takové funkce ucházet (kandidovat) a v případě jejich nabytí je také nerušeně vykonávat, tzn. právo si takovou funkci po stanovenou dobu podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu (např. inkompatibilita)."¹

Jakým způsobem je na zákonné úrovni upraven výkon tohoto práva ve vztahu k členům zastupitelstev základních územních samosprávných celků ve smyslu ustanovení článku 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb.,

¹ FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 145.

Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "Ústava"), tj. obcí, a k zaměstnancům obcí, bude předmětem tohoto příspěvku.²

2. OBEC JAKO ZAMĚSTNAVATEL

Článek 101 odst. 3 Ústavy definuje obec, stejně jako vyšší územní samosprávný celek ve smyslu ustanovení článku 99 Ústavy - tj. kraj, jako veřejnoprávní korporaci, která může mít vlastní majetek a jež hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Na toto ústavní vymezení navazuje právní úprava obsažená v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"), podle níž obec³ představuje veřejnoprávní korporaci s vlastním majetkem, vystupující v právních vztazích svým jménem a nesoucí odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Jako zaměstnavatel bude v základních pracovněprávních vztazích, jimiž je třeba v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZP"), rozumět pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, vystupovat vždy obec, jež je nadána pracovněprávní subjektivitou.

Orgány obce, mezi které podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona o obcích řadíme i obecní úřad, podle současné právní úpravy pracovněprávní subjektivitu nemají, což potvrzuje i ustálená soudní praxe. Nejvyšší soud České republiky v této souvislosti ve svém rozsudku ze dne 18. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2619/2005, konstatoval, že "zákon o obcích nepřiznává obecnímu úřadu jako orgánu (...) obce způsobilost vystupovat v pracovněprávních vztazích svým jménem a mít odpovědnost vyplývající z těchto vztahů."

Pracovněprávní úkony, mezi které můžeme zařadit např. pracovní smlouvu, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr či výpověď z pracovního poměru, bude jménem obce vůči zaměstnancům obce zařazeným v obecním úřadu činit v souladu s

² Tento příspěvek vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 12. 2011.

³ Na tomto místě podotýkám, že v souladu s ustanoveními § 3 odst. 1 a 2 a ustanovením § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se v tomto článku, není-li uvedeno jinak, obcí rozumí též město, městys a statutární město. Vzhledem k určitým specifikům hlavního města Prahy vyplývajícím ze zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 150 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, není problematika souběhu pracovního poměru zaměstnanců hlavního města Prahy a členů zastupitelstva hlavního města Prahy, popřípadě členů zastupitelstva městské části hlavního města Prahy předmětem tohoto příspěvku.

ustanovením § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích tajemník obecního úřadu. Nebude-li funkce tajemníka obecního úřadu zřízena nebo nebude-li tajemník obecního úřadu ustanoven, bude jeho úkony vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. b) ve spojení s ustanovením § 110 odst. 3 zákona o obcích činit starosta.

V případě tajemníka obecního úřadu, jenž je vedoucím úředníkem a zároveň vedoucím úřadu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 a 7 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o úřednících ÚSC"), potom podle ustanovení § 103 odst. 3 zákona o obcích platí, že jej jmenuje a odvolává starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu, přičemž absence tohoto souhlasu způsobuje neplatnost tohoto pracovněprávního úkonu.

Výjimku z pravidla, podle něhož pracovněprávní úkony jménem obce za zákonem předvídaných podmínek činí tajemník obecního úřadu nebo starosta, tvoří pracovněprávní úkony obce činěné vůči vedoucím odborů obecního úřadu, které v souladu s ustanovením § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích na návrh tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává rada obce. Judikatura⁴ přitom dovodila, že "i když tajemník obecního úřadu (...) plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů a řídí a kontroluje činnost zaměstnanců obce (...) zařazených do obecního úřadu (...), o jmenování a odvolávání zaměstnanců uvedených v ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích rozhoduje obecní rada (...). Toto její oprávnění není žádným ustanovením zákona o obcích omezeno. Rozhodne-li tedy obecní rada (...) o jmenování nebo odvolání zaměstnance uvedeného v ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, nemůže případný nedostatek návrhu tajemníka obecního úřadu (...) v tomto směru znamenat neplatnost takového rozhodnutí obecní rady (...). Oprávnění tajemníka obecního úřadu (...) navrhopvat obecní radě (...) jmenování a odvolání vedoucích odborů obecního úřadu (...) tak má povahu pouze procedurální (formální)."⁵

Kromě oprávnění podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích přísluší radě obce rovněž pravomoc stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích a pravomoc stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích. V obcích, v nichž se rada obce nevolí a v nichž její pravomoc, nestanoví-li zákon o obcích jinak, vykonává starosta podle ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích, pravomoc rozhodovat o těchto otázkách nepřísluší starostovi, nýbrž

⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004.

⁵ Tamtéž.

zastupitelstvu obce, jak výslovně stanovuje ustanovení § 102 odst. 4 zákona o obcích.

Na tomto místě si dovolím ještě zmínku o pracovněprávních úkonech obce coby zaměstnavatele činěných vůči jejím zaměstnancům, kteří nejsou zařazeni v obecním úřadu, ale v jiném orgánu obce, jakým je např. obecní policie podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, či v jiné organizační složce obce. Výkladem ustanovení § 103 odst. 4 písm. b) ve spojení s ustanoveními § 110 odst. 3 a 4 písm. d) zákona o obcích můžeme dospět k závěru, podle něhož bude pracovněprávní úkony vůči těmto zaměstnancům činit starosta. Přes nejednoznačnost ustanovení § 103 odst. 4 písm. b) ve spojení s ustanovením § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích dospěla odborná veřejnost k závěru, že "tajemníková pravomoc v tomto směru dopadá jen na zaměstnance obce zařazené do obecního úřadu (a) starosta by (...) měl plnit úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce nezařazeným do obecního úřadu i tehdy, pokud v obci tajemník obecního úřadu je."⁶

V této souvislosti můžeme poukázat na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1332/2001, podle něhož "jedná-li obec (...) v pracovněprávních vztazích jako zaměstnavatel, je jejím statutárním orgánem tajemník obecního (...) úřadu, popřípadě, nebyl-li tajemník ustanoven, starosta", a dále na rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2003, sp. zn. 21 Cdo 850/2002, v němž Nejvyšší soud České republiky vyslovil následující právní větu: "jedná-li obec (...) v pracovněprávních vztazích jako zaměstnavatel, je jejím statutárním orgánem (tam, kde je ustanoven) tajemník obecního (...) úřadu ve vztahu ke všem zaměstnancům obce (...). Z tohoto hlediska není významné, že tajemník není (...) nadřízeným všem zaměstnancům obce. Okolnost, že tajemník jako pracovník obecního úřadu je nadřízený všem pracovníkům obecního úřadu toliko znamená, že je oprávněn stanovit a ukládat pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat práci a dávat k tomuto účelu závazné pokyny (...) pouze ve vztahu k těmto jemu podřízeným zaměstnancům, zatímco ve vztahu k ostatním zaměstnancům obce mu takové oprávnění zasahovat do (vnitřního) chodu jiných organizačních složek obce nebylo svěřeno."

Obě shora citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky vychází z koncepce nerozlišující mezi zaměstnanci obce do obecního úřadu zařazenými a zaměstnanci obce do obecního úřadu nezařazenými, kdy v obou případech pravomoc činit právní úkony, jimiž se zakládají, mění či ruší pracovněprávní vztahy, svěřuje tajemníkovi obecního úřadu a není-li tato funkce zřízena nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, starostovi. Sluší se však na tomto místě zároveň dodat, že tyto rozsudky vycházely z právního stavu

⁶ VEDRAL, J., PŠENIČKA, S. in VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 543.

účinného do dne 27. 4. 2000, resp. do dne 12. 11. 2000, tj. za účinnosti dnes již zrušeného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

3. ZAMĚSTNANEC OBCE

Článek 26 odst. 3 LZPS zakotvující právo na práci stanovuje, že "každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací." Obsah práva na práci je přitom podle doktríny chápán jako "nárok získat zaměstnání, získané zaměstnání udržet (ochrana před svévolnou výpovědí) a v případě jeho ztráty nárok na podporu v nezaměstnanosti."⁷

Pracovníprávní subjektivitu fyzické osoby jako zaměstnance obecně upravuje ustanovení § 6 ZP, podle něhož způsobilost fyzické osoby jako zaměstnance mít v pracovníprávních vztazích práva a povinnosti, jakož i způsobilost vlastními právními úkony nabývat těchto práv a brát na sebe tyto povinnosti vzniká, pokud není v tomto zákoně dále stanoveno jinak, dnem, kdy fyzická osoba dosáhne 15 let věku, přičemž zaměstnavatel nesmí jako den nástupu do práce sjednat den, který by předcházela dni, kdy tato fyzická osoba ukončí povinnou školní docházku.

V případě zaměstnanců obce, na něž se vztahuje zákon o úřednících ÚSC, však platí úprava, podle níž se úředníkem může stát, kromě jiných, v zákoně o úřednících ÚSC uvedených předpokladů, fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let. Jako další příklad odlišné úpravy pracovníprávní subjektivity fyzické osoby jako zaměstnance obce lze uvést též ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se strážníkem obecní policie může stát občan České republiky, který je starší 21 let (při splnění ostatních zákonných předpokladů).

Pro účely tohoto příspěvku můžeme zaměstnance obce rozlišovat jednak podle druhu základního pracovníprávního vztahu, v němž pro obec jakožto zaměstnavatele konají práci, a jednak podle zařazení zaměstnance obce do jejích orgánů či organizačních složek.

Na základě prvního kritéria můžeme rozdělit zaměstnance obce konající práci v pracovním poměru a na zaměstnance obce konající práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, jimiž jsou ve smyslu ustanovení § 74 - 77 ZP dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce.

Z hlediska druhého kritéria lze rozdělit zaměstnance obce v zásadě na dvě skupiny, z nichž první budou tvořit zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu ve smyslu ustanovení § 109 odst. 1 zákona o obcích, a druhou zaměstnanci obce do obecního úřadu nezařazení, kteří jsou

⁷ FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 155.

zařazení buď do jiného orgánu obce anebo do organizační složky obce.

Podle ustanovení § 109 odst. 1 zákona o obcích obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu, přičemž v čele obecního úřadu stojí starosta.

Jiným orgánem obce než je obecní úřad je např. obecní policie, jak plyne z ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Pro výkon samostatné působnosti zakotvuje ustanovení § 35a odst. 1 zákona o obcích pravomoc obce zakládat a zřizovat kromě právnických osob také organizační složky obce, které v souladu s ustanovením § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, nemají právní subjektivitu a které ve smyslu ustanovení § 24 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, hospodaří jménem svého zřizovatele a jejichž zaměstnanci jsou zaměstnanci zřizovatele - tj. obce, která danou organizační složku zřídila.

První skupinu zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu můžeme dále členit na skupinu zaměstnanců, na něž se vztahuje zákon o úřednících ÚSC (dále jen "úředníci") a zaměstnance, na něž se zákon o úřednících ÚSC nevztahuje, jimiž jsou např. zaměstnanci obce, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona o úřednících ÚSC.⁸

Přesné vymezení skutečnosti, zda zaměstnanec obce je anebo není úředníkem, popřípadě vedoucím úředníkem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 a 5 zákona o úřednících ÚSC, je přitom klíčové mimo jiné pro stanovení práv a povinností takového zaměstnance, předpokladů pro vznik a dobu trvání jeho pracovního poměru nebo podmínek, za nichž může být takový zaměstnanec odvolán z funkce.

Úředníkem se podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona o úřednících ÚSC rozumí "zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně

⁸ Zaměstnancem obce, který je sice formálně zařazen do obecního úřadu, ale nepodílí se na výkonu správních činností a vykonává výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo který výkon takových prací řídí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, by byl např. zaměstnanec vykonávající práci řidiče, ale též vedoucí oddělení autoprovozu, pokud by bylo takové oddělení v rámci obecního úřadu zřízeno.

členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy." Správními činnostmi, na jejichž výkonu se úředník podílí, definuje zákon o úřednících ÚSC pomocí legislativní zkratky v ustanovení § 2 odst. 3, podle níž se jimi rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Za vedoucího úředníka ustanovení § 2 odst. 5 zákona o úřednících ÚSC označuje úředníka, který je vedoucím zaměstnancem. Pojem vedoucí zaměstnanec definovaný v ustanovení § 11 odst. 4 ZP⁹ je přitom rozhodovací praxí soudů interpretován v tom smyslu, že vedoucím zaměstnancem "je pouze zaměstnanec, kterému je na základě pověření zaměstnavatele podřízen nejméně jeden další zaměstnanec, jemuž je v rozsahu pověření oprávněn průběžně a soustavně stanovovat a ukládat pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jeho práci a dávat mu k tomu účelu závazné pokyny."¹⁰ Zákon o úřednících ÚSC dále v ustanovení § 2 odst. 6 praví, že pracovní poměr vedoucího úředníka se zakládá jmenováním.

Jak již bylo naznačeno výše, na zaměstnance územních samosprávných celků zařazených do obecního úřadu dopadají určité specifické povinnosti vymezené ustanovením § 303 odst. 2 ZP (ve spojení s ustanovením § 303 odst. 1 písm. e), bod 1. ZP), které se však na úředníky nevztahují. Zvláštní povinnosti úředníků totiž vymezuje ustanovení § 16 zákona o úřednících ÚSC, jež představuje lex specialis k ustanovení § 303 odst. 2 ZP.

Zákon o úřednících ÚSC rovněž stanovuje zvláštní předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka (v ustanovení § 4), pro jmenování vedoucího úřadu (v ustanovení § 5) a procedurální postup předcházející uzavření pracovní smlouvy s úředníkem (v ustanovení § 6 - 9).

V ustanovení § 10 zákon o úřednících ÚSC omezuje možnost sjednání pracovního poměru na dobu určitou výčtem důvodů, pro něž může být takový pracovní poměr sjednán (v odst. 1), a zároveň ukládá zaměstnavateli povinnost uvést v pracovní smlouvě konkrétní důvod, pro který nebyl sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou (v odst. 2).

⁹ Podle ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, se "vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele rozumějí zaměstnanci, kteří jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Vedoucím zaměstnancem je rovněž vedoucí organizační složky státu."

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1527/2003.

V ustanovení § 10 odst. 2 zákon o úřednících ÚSC následně konstruuje jednak nevyvratitelnou právní domněnkou sjednání pracovního poměru na dobu neurčitou v případě, že v pracovní smlouvě není uveden důvod, pro který nebyl sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou, a jednak fikci sjednání pracovního poměru na dobu neurčitou za situace, kdy v pracovní smlouvě sice byl důvod nesjednání pracovního poměru na dobu neurčitou uveden, avšak tento důvod není v souladu s ustanovením § 10 odst. 1 zákona o úřednících ÚSC.

Další specifikum představuje vymezení podmínek, za nichž mohou být vedoucí úředníci, mezi něž ustanovení § 2 odst. 7 zákona o úřednících ÚSC řadí i tajemníka obecního úřadu jakožto vedoucího úřadu, odvoláni z funkce. Na rozdíl od obecné právní úpravy obsažené v ustanovení § 73 ZP, ze které doktrína¹¹ i judikatura¹² dovodila, že k odvolání zaměstnance, jehož pracovní poměr byl založen jmenováním, může dojít i bez uvedení důvodu, v případě vedoucího úředníka se toto ustanovení neuplatní a místo něj bude třeba aplikovat ustanovení § 12 zákona o úřednících ÚSC, které v odst. 1 taxativním výčtem stanovuje důvody, po něž může být vedoucí úředník odvolán ze své funkce.

Nejvyšší soud České republiky v souvislosti se stanovením podmínek pro odvolání vedoucího úředníka z funkce podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících ÚSC vyslovil právní názor, podle něhož "má-li být porušení zákonem stanovené povinnosti právně postižitelné jako důvod k odvolání z funkce, musí být porušení pracovních povinností úředníkem zaviněno (alespoň z nedbalosti) a musí dosahovat určitý stupeň intenzity,"¹³ přičemž "důvodem pro odvolání vedoucího úředníka z funkce nemůže být existence skutečností, které po objektivní stránce znamenají rozpor s právním předpisem, které však vedoucí úředník subjektivně nemůže nijak ovlivnit."¹⁴

4. NESLUČITELNOST FUNKCÍ

Článek 102 odst. 1 Ústavy stanovuje, že členové zastupitelstev územních samosprávných celků jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční

¹¹ Např. DRÁPAL, L. in BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 290.

¹² Např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 6. 1. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1407/2004.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. 21 Cdo 2895/2008.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 1. 2009, sp. zn. 21 Cdo 3695/2007.

období zastupitelstev obcí a krajů je podle ustanovení článku 102 odst. 2 Ústavy čtyřleté. Jedná se zde tedy o podrobnější stanovení ústavní záruky práva občanů na účast na správě věcí veřejných, zaručeného již článkem 21 odst. 1 LZPS, přičemž prostřednictvím článku 21 odst. 3 LZPS je obyčejnému zákonu vyhrazeno podrobně upravit samotné podmínky výkonu volebního práva.

Právní úpravu problematiky voleb do zastupitelstev obcí na zákonné úrovni představuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o volbách do ZO"), podle něhož se volby do zastupitelstev obcí konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení.¹⁵ Zákon o volbách do ZO dále upravuje právo volit do zastupitelstev obcí (aktivní volební právo),¹⁶ překážky výkonu volebního práva a právo být volen členem zastupitelstva obce (pasivní volební právo).¹⁷

V ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO jsou následně vymezeny podmínky neslučitelnosti funkcí.

Podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o volbách do ZO je "funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo

¹⁵ Viz ustanovení § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, má právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu, a státní občan jiného státu, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, (dále jen "volič"); do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením (dále jen "územně členěné statutární město") anebo městské části hlavního města Prahy má právo volit ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo městské části.

¹⁷ Podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, může být členem zastupitelstva obce zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle (ustanovení) § 4 odst. 2 písm. a) a b) (tohoto zákona); členem zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy může být zvolen ten volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle (ustanovení) § 4 odst. 2 písm. a) a b) (tohoto zákona) a který je v den voleb v tomto městském obvodu nebo městské části přihlášen k trvalému pobytu.

hlavního města Prahy neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy zařazeným do obecního nebo městského úřadu této obce nebo města nebo Magistrátu hlavního města Prahy; funkce člena zastupitelstva městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do úřadu tohoto městského obvodu nebo městské části a s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do magistrátu příslušného územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy; funkce člena zastupitelstva územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do úřadu městského obvodu nebo městské části tohoto města; funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu nebo krajského nebo finančního úřadu."

Podle ustanovení § 5 odst. 3 zákona o volbách do ZO je "funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části (...) neslučitelná podle (ustanovení § 5) odst. 2 (tohoto zákona) pouze za podmínky, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, města, územně členěného statutárního města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části (...), nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, v hlavním městě Praze primátorem hlavního města Prahy nebo starostou městské části, hejtnanem nebo radou kraje, obce, města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části."

Ze shora citovaných ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO odborná veřejnost dovodila, že "funkce člena zastupitelstva obce je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního úřadu (...), zařazeným do pověřeného obecního úřadu nebo krajského úřadu nebo finančního úřadu, ovšem pouze za podmínky, že takový zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou (...) nebo radou (...)." ¹⁸

Jak se můžeme dočíst v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona o volbách do ZO, "neslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce se vymezuje pouze s funkcí vykonávanou ve veřejné správě tam, kde by mohlo docházet ke střetu zájmů při konkrétním výkonu státní správy. Dosavadní právní úprava (...) byla zpřesněna, a to tak, aby v územně členěných statutárních městech i v hlavním městě Praze mohl

¹⁸ VEDRAL, J. in VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 320 - 321.

zaměstnanec úřadu městské části být členem zastupitelstva jiné městské části. Dále se umožňuje některým zaměstnancům úřadů uvedených v (ustanovení) § 5 odst. 2 (zákona o volbách do ZO) být členy zastupitelstva, neboť neslučitelnost funkcí vznikne pouze u zaměstnanců, kteří vykonávají na příslušném úřadě přímo státní správu a u těch, kteří jsou do funkce jmenováni."¹⁹

Vrátíme-li se nyní ke kategorizaci zaměstnanců obce podle prvního kritéria uvedené v předchozí části tohoto příspěvku, můžeme dospět k závěru, že o vzniku neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce můžeme obecně uvažovat pouze ve vztahu k zaměstnancům, kteří jsou v pracovním poměru k obci a jsou zařazeni do obecního úřadu, členem jejíhož zastupitelstva se tyto zaměstnanci stanou.

U zaměstnanců pracujících pro obec na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, i kdyby byli zařazeni do obecního úřadu, ke vzniku neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce z povahy věci dojít nemůže, jelikož současná právní úprava předpokládá výkon "funkce" zaměstnancem obce výlučně v pracovním poměru (k tomu srov. ustanovení § 2 odst. 6, § 6 odst. 1 a odst. 8, § 7 odst. 1, § 9 odst. 4 a § 12 zákona o úřednících ÚSC). Doktrína²⁰ přitom v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že pojem "funkce" užívaný v zákoně o volbách do ZO je širší než pojem "funkce" užívaný v zákoně o úřednících ÚSC. V prvním případě je třeba "funkcí" rozumět "jakýkoliv pracovní poměr zaměstnance obce, který je zařazen do obecního úřadu této obce,"²¹ zatímco ve druhém případě právní úprava považuje za funkci výkon práce vedoucím úředníkem (např. vedoucím odboru obecního úřadu) anebo vedoucím úřadu (tj. tajemníkem obecního úřadu) v pracovním poměru založeném jmenováním do této funkce.²²

Z hlediska druhého kritéria můžeme uzavřít, že k neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce podle účinné právní úpravy nemůže dojít ani v případě zaměstnanců obce, kteří jsou zařazeni v jiném orgánu obce, než je obecní úřad, nebo kteří jsou zařazeni do organizační složky obce ve smyslu ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tento závěr plyne z

¹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 968/0). [citováno dne 10. 12. 2011]. Dostupná z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>.

²⁰ BŘEŇ, J. in VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 393.

²¹ Tamtéž.

²² Tamtéž.

jednoznačné dikce ustanovení § 5 odst. 2 zákona o volbách do ZO, které hovoří jenom o "zaměstnanci obce zařazeném do obecního úřadu."

Ve vztahu k zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, ať už se zákon o úřednících ÚSC na ně vztahuje či nikoli, je třeba ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 zákona o volbách do ZO rozlišovat, zda tito zaměstnanci vykonávají přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce anebo jsou jmenováni starostou, popřípadě radou obce.

V tomto případě bude nezbytné vždy individuálně posoudit, zda zaměstnanec zařazený do obecního úřadu přímo vykonává státní správu vztahující se k území příslušné obce či nikoli a zda jeho pracovní poměr vznikl jmenováním. Stěžejním vodítkem pro toto posouzení bude přitom vymezení druhu práce uvedené v pracovní smlouvě, případně jmenovacím dekretu či dohodě o podmínkách výkonu jmenované funkce, a dále skutečnost, zda právní úprava jmenování do takové funkce předpokládá, jako je tomu kupř. u tajemníka obecního úřadu nebo vedoucího odboru podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) a ustanovení § 103 odst. 3 zákona o obcích ve spojení s ustanovením § 2 odst. 5 a 6 zákona o úřednících ÚSC.

Pokud zaměstnanec obce zařazený v obecním úřadu nebude přímo vykonávat státní správu vztahující se k území této obce či jeho pracovní poměr vznikl na základě pracovní smlouvy,²³ nemůže dojít ke vzniku neslučitelnosti jeho funkce vykonávané v pracovním poměru k obci s funkcí člena zastupitelstva této obce. Takovým zaměstnancem může být např. obecní kronikář zařazený v obecním úřadu a konající práci v pracovním poměru k obci nebo již zmiňovaný řidič.

Naopak zaměstnancem obce zařazeným v obecním úřadu, jehož funkce bude neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva této obce, bude např. tajemník obecního úřadu.

Bez povšimnutí by ovšem neměla zůstat ani situace, kdy bude zaměstnanec obce s pověřeným obecním úřadem, zařazený do tohoto obecního úřadu, jehož pracovní poměr vznikl jmenováním anebo který přímo vykonává státní správu k území obce spadající do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem, zvolen do zastupitelstva obce spadající do toho správního obvodu. V tomto případě bude funkce člena zastupitelstva obce podle ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO neslučitelná s funkcí vykonávanou

²³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 33 odst. 1 - 3 umožňuje vznik pracovního poměru pouze na základě pracovní smlouvy nebo jmenování. Na rozdíl od dřívější právní úpravy současný zákoník práce neumožňuje vznik pracovního poměru volbou, kterou považuje za pouhý předpoklad pro uzavření pracovní smlouvy.

tímto zaměstnancem v pracovním poměru k obci s pověřeným obecním úřadem. Obdobně zákon o volbách do ZO řeší situaci zaměstnance zařazeného do krajského nebo finančního úřadu.

Pokud by se však jednalo o zaměstnance obce, která není obcí s pověřeným obecním úřadem, zařazeného do obecního úřadu a jmenovaného do této funkce, popřípadě vykonávajícího přímo státní správu ve vztahu k území této obce, který by byl zvolen do zastupitelstva obce jiné, v níž je přihlášen k trvalému pobytu, lze interpretací ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO, s přihlédnutím k výše citované důvodové zprávě, dospět k závěru, že ke vzniku neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou zaměstnancem obce v pracovním poměru nedojde.

Na nastíněnou problematiku neslučitelnosti funkce člena zastupitelstva obce s funkcí vykonávanou zaměstnancem obce ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO, navážeme úvahou nad způsoby řešení takové situace.

Podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o obcích a též podle ustanovení § 55 odst. 1 zákona o volbách do ZO vzniká mandát člena zastupitelstva obce zvolením, k němuž dojde ukončením hlasování. Uprázdní-li se mandát v zastupitelstvu obce, nastupuje za člena tohoto zastupitelstva v souladu s ustanovením § 56 odst. 1 zákona o volbách do ZO náhradník z kandidátní listiny téže volební strany v pořadí podle ustanovení § 45 odst. 5 zákona o volbách do ZO, a to dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu.

Neslučitelnost funkcí podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o volbách do ZO nastane dnem zvolení členem zastupitelstva obce.²⁴ V takovém případě však zastupitelstvo obce nevysloví na ustavujícím zasedání zánik mandátu, ale umožní takto zvolenému členu zastupitelstva obce, aby do 3 dnů po ustavujícím zasedání učinil právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru.²⁵

Takovým úkonem bude např. uzavření dohody o rozvázání pracovního poměru podle ustanovení § 49 ZP, dání výpovědi z pracovního poměru zaměstnancem podle ustanovení § 50 a násl. ZP, případně vzdání se funkce vedoucího úředníka či vedoucího úřadu podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o úřednících ÚSC.

Nabízí se v této souvislosti otázka, zda bychom za takový úkon mohli považovat i uzavření dohody o změně pracovní smlouvy spočívající ve změně druhu zaměstnancem konané práce tak, aby nově sjednaný druh práce nezakládal důvod neslučitelnosti funkcí ve smyslu

²⁴ Viz ustanovení § 55 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Tamtéž.

ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO, čímž by důvod neslučitelnosti odpadl.

Vyjdeme-li z doslovného znění ustanovení § 55 odst. 6, věty první zákona o volbách do ZO, jež požaduje "učinění právního úkonu směřujícího k ukončení (neslučitelného) pracovního poměru," museli bychom tuto možnost vyloučit. Při pohledu na větu druhou ustanovení § 55 odst. 6 zákona o volbách do ZO, podle něhož nepředloží-li člen zastupitelstva obce do 3 měsíců po ustavujícím zasedání příslušnému starostovi "doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul," postupuje zastupitelstvo obce podle ustanovení § 55 odst. 3 a 4 zákona o volbách do ZO upravujících zánik mandátu, vysloví-li to příslušené zastupitelstvo, můžeme podle mého názoru dospět k závěru, že tuto možnost současná právní úprava nevylučuje.

Hlavní argument pro tento výklad tkví v tom, že ustanovení o neslučitelnosti funkcí představují omezení základních práv a svobod, v tomto případě práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek ve smyslu článku 21 odst. 4 LZPS, a takové omezení podléhá ústavnímu příkazu šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod, tedy nezneužívat meze k jinému účelu, než pro který byly stanoveny.

Určité problémy by v aplikační praxi mohla způsobovat konstrukce obsažená v ustanovení § 55 odst. 6 zákona o volbách do ZO, podle níž má zvolený člen zastupitelstva obce do 3 dnů po ustavujícím zasedání zastupitelstva obce učinit právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru a zároveň do 3 měsíců po ustavujícím zasedání zastupitelstva obce předložit starostovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul. V případě, že by nedošlo k uzavření dohody o rozvázání pracovního poměru a zvolený člen zastupitelstva by rozvázal pracovní poměr výpovědí, přičemž výpovědní doba by činila např. 3 měsíce,²⁶ nemohl by starostovi takový doklad ve stanovené lhůtě předložit.

Dojde-li k situaci, kdy zvolený člen zastupitelstva obce ve lhůtě podle ustanovení § 55 odst. 6 zákona o volbách do ZO nepředloží doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul, vysloví zastupitelstvo obce zánik mandátu podle ustanovení § 55 odst. 3 písm. c) zákona o volbách do ZO z důvodu neslučitelnosti funkcí podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o volbách do ZO. Podle ustanovení § 55 odst. 4 zákona o volbách do ZO nevysloví-li zastupitelstvo obce na nejbližším zasedání zánik mandátu podle předchozího odstavce, požádá ředitel krajského úřadu o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se uskuteční nejpozději do 21 dnů od doručení této žádosti s tím, že

²⁶ Ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje, že výpovědní doba musí být stejná pro zaměstnavatele i zaměstnance a činí nejméně 2 měsíce. S ohledem na toto ustanovení lze stanovit, popř. sjednat výpovědní dobu delší než 2 měsíce, a to v kolektivní smlouvě, vnitřním předpisu nebo v pracovní smlouvě.

není-li zániku mandátu dosaženo, zaniká mandát člena zastupitelstva obce, vysloví-li to ředitel krajského úřadu.

Zákon o volbách do ZO tedy vychází z konstrukce, podle níž mandát člena zastupitelstva obce vznikne, ale z důvodu neslučitelnosti funkcí podle ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZO, neučiní-li zvolený člen zastupitelstva tímto zákonem předpokládané kroky k tomu, aby důvod neslučitelnosti funkcí pominul, následně zanikne.²⁷ Pracovní poměr zaměstnance, jenž byl zvolen členem zastupitelstva obce, pro který došlo k vyslovení zániku mandátu z důvodu neslučitelnosti, bude po vyslovení zániku mandátu trvat i nadále.

5. PRACOVNÍ POMĚR ZAMĚSTNANCE K OBCI A FUNKCE ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE - NĚKTERÉ PRACOVNĚPRÁVNÍ ASPEKTY

Jak již bylo zmíněno, k souběhu pracovního poměru zaměstnance k obci a funkce člena zastupitelstva obce může dojít například za situace, kdy zaměstnanec zařazený v jiném orgánu obce, než je obecní úřad, nebo v organizační složce obce ve smyslu ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, popřípadě zaměstnanec zařazený do obecního úřadu nevykonávající přímo státní správu vztahující se k území příslušné obce a jehož pracovní poměr k obci vznikl na základě pracovní smlouvy, je zvolen členem zastupitelstva obce. Dalším příkladem může být zaměstnanec obce, která není obcí s pověřeným obecním úřadem, jenž byl v jiné obci, v níž je přihlášen k trvalému pobytu, zvolen členem zastupitelstva obce.

Ustanovení § 70 zákona o obcích označuje funkci člena zastupitelstva obce za veřejnou funkci a dále stanovuje, že člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru. Jak se tato zásada promítá do oblasti pracovněprávních vztahů, si můžeme demonstrovat např. na institutu pracovního volna pro výkon veřejné funkce, dovolené či tzv. ochranné doby.

Pro oblast pracovněprávních vztahů definuje ustanovení § 201 odst. 1 ZP výkon veřejné funkce tak, že se jím rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezena funkčním nebo časovým

²⁷ Podle ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, proti usnesení, kterým zastupitelstvo obce vyslovilo, že mandát člena zastupitelstva obce zaniká, nebo proti obdobnému rozhodnutí ředitele krajského úřadu (...) se může člen zastupitelstva, o jehož mandát jde, nebo volební strana, která podala kandidátní listinu v obci, do 2 pracovních dnů od doručení domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu podáním návrhu na zrušení takového usnesení nebo rozhodnutí, přičemž včas podaný návrh má odkladný účinek. Zvláštním právním předpisem je v tomto případě myšlen zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

obdobím a která je obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenování podle zvláštních právních předpisů. V návaznosti na tuto legální definici obsahuje ustanovení § 201 odst. 2 ZP demonstrativní výčet, podle kterého je výkonem veřejné funkce např. i výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku.

Podle ustanovení § 200 ZP, upravujícího překážky v práci na straně zaměstnance z důvodu obecného zájmu, je zaměstnavatel povinen poskytnout zaměstnanci pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu k výkonu veřejných funkcí, pokud tuto činnost nelze provést mimo pracovní dobu, s tím, že zvláštní právní předpisy upravující překážky v práci z důvodu obecného zájmu nejsou tímto ustanovením dotčeny.

Takovým zvláštním právním předpisem je ustanovení § 71 odst. 4 zákona o obcích, podle něhož neuvolněným členům zastupitelstva obce, jsou-li v pracovním poměru, poskytne zaměstnavatel pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy, přičemž rozsah doby potřebné k výkonu funkce v konkrétním případě určí obec. V případě neuvolněných členů zastupitelstva obce se proto neuplatní úprava daná ustanovením § 201 odst. 3 ZP, která určuje, že zaměstnanci vykonávajícímu veřejnou funkci vedle plnění povinností vyplývajících z pracovního poměru, může být z tohoto důvodu poskytnuto pracovní volno v rozsahu 20 pracovních dnů (směn) v kalendářním roce.

Pokud by zaměstnavatelem neuvolněného člena zastupitelstva byla obec, členem jejíhož zastupitelstva by tento zaměstnanec byl, rozhodovala by tato obec v rámci samostatné působnosti v souladu s ustanovením § 71 odst. 4 zákona o obcích o rozsahu pracovního volna poskytnutého tomuto zaměstnanci.

V případě uvolněných členů zastupitelstva obce ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 zákona o obcích²⁸ bude třeba aplikovat ustanovení § 200 ZP, podle něhož výkon funkce neuvolněného člena zastupitelstva obce představuje překážku v práci na straně zaměstnance z důvodu obecného zájmu, za níž zaměstnanci nepřísluší náhrada mzdy nebo platu. Pracovní volno k výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce by v tomto případě poskytovala obec, jejímž je uvolněný člen zastupitelstva obce zaměstnancem.

²⁸ Ustanovení § 71 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, uvolněné členy zastupitelstva obce definuje jako 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. Neuvolněné členy zastupitelstva obce potom ustanovení § 71 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, charakterizuje jako ostatní členy zastupitelstva obce, kteří nejsou uvedeni v ustanovení § 71 odst. 1 tohoto zákona.

Ustanovení § 79 odst. 1 zákona o obcích přiznává uvolněným členům zastupitelstva obce nárok na dovolenou v délce 5 týdnů za kalendářní rok. Jak však podotýká odborná veřejnost, "člen zastupitelstva obce, jakožto osoba vykonávající veřejnou funkci, není v pracovním poměru k obci (...), z toho např. plyne, že člen zastupitelstva obce (a to ani uvolněný) nemá (...) pracovní dobu, ve své veřejné funkci je po celé funkční období zastupitelstva obce (tj. zpravidla 4 roky, (...)) 24 hodin denně, 365 dní v roce."²⁹

Otázkou evidence dovolené uvolněných členů zastupitelstva obce se ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 23 Co 395/2008, zabýval Krajský soud v Hradci Králové, který dovodil, že pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu odměny za nevyčerpanou dovolenou ve smyslu ustanovení § 79 odst. 5 zákona o obcích je nezbytné, aby o pracovní době těchto členů zastupitelstva byla vedena potřebná evidence.

Z hlediska zaměstnavatele, jehož zaměstnanec má právo na pracovní volno pro překážku v práci na jeho straně z důvodu výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce, jsou stěžejní ustanovení § 79 odst. 4 zákona o obcích a ustanovení § 212 odst. 4 ZP, z nichž plyne, že obec³⁰ poskytne uvolněnému členu zastupitelstva obce též tu část dovolené, kterou nevyčerpal před uvolněním k výkonu veřejné funkce, a v případě, že uvolněný člen zastupitelstva obce nevyčerpal dovolenou před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné funkce, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel.³¹

V souvislosti s některými pracovní právními aspekty výkonu funkce člena zastupitelstva obce a pracovního poměru zaměstnance obce by nemělo zůstat opomenuto ani ustanovení § 53 odst. 1 písm. c) ZP upravující institut tzv. ochranné doby, podle kterého zaměstnavatel nesmí dát zaměstnanci výpověď z pracovního poměru v době, kdy je zaměstnanec dlouhodobě plně uvolněn pro výkon veřejné funkce.

6. ZÁVĚREM

Současná právní úprava v zásadě nevylučuje, aby docházelo k souběhu pracovního poměru zaměstnance k obci a výkonu funkce člena zastupitelstva této obce, popřípadě k souběhu pracovního

²⁹ BŘEŇ, J. in VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 450.

³⁰ Podle ustanovení § 79 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, přísluší uvolněnému členu zastupitelstva obce po dobu dovolené měsíční odměna podle tohoto zákona.

³¹ Podle ustanovení § 222 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, přísluší zaměstnanci za dobu čerpání dovolené náhrada mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku.

poměru zaměstnance k obci, která není obcí s pověřeným obecním úřadem, a výkonu funkce člena zastupitelstva obce jiné, v níž je tento zaměstnanec přihlášen k trvalému pobytu.

K zamezení případných kolizí zájmů soukromých a zájmů veřejných a k zabránění vzniku negativních následků zapříčiněných upřednostněním zájmu soukromého před zájmem veřejným, které může při těchto souběžích nastat, užívá právní řád České republiky řadu nástrojů, mezi nimiž můžeme uvést např. zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích, případně ustanovení § 16 odst. 1 písm. h) zákona o úřednících ÚSC. Ani sebedokonalejší nástroj však nedokáže zabránit případným excesům.

Literature:

- BĚLINA, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 1063 s.
- FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, 458 s.
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 861 s.
- důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 968/0). [citováno dne 10. 12. 2011]. Dostupná z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1332/2001
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 3. 2003, sp. zn. 21 Cdo 850/2002
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1527/2003
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 6. 1. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1407/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2619/2005
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 1. 2009, sp. zn. 21 Cdo 3695/2007
- rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. 21 Cdo 2895/2008
- rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 23 Co 395/2008

Contact – email

76750@mail.muni.cz

NEVOLNÍ VOJENSKÝCH ÚJEZDŮ - LZE ŽÍT ŠTASTNĚ I BEZ PRÁVA NA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVU?

VLASTIMIL GÖTTINGER

Právnická fakulta MU / Ústavní soud, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Vojenské újezdy jsou tradiční platformou zajištění výcviku ozbrojených sil a jejich území není součástí žádné obce. Osoby žijící trvale na území vojenského újezdy proto nemají právo na samosprávu, neboť veškeré správní činnosti ve vztahu k obyvatelstvu zde zajišťuje Újezdní úřad a jeho přednosta. O principech, rozsahu a rizicích života bez samosprávy pojednává následující příspěvek.

Key words in original language

vojenský újezd, samospráva, ozbrojené síly, politická práva

Abstract

The military region is a delimited part of the Czech Republic's territory designed to be used for defence of the country and military training. The Military Regional Office headed by its Chief is responsible for the support of all inhabitants living within the military region for all the supplies and administration. There are described principles, scope and risks of living without the right of self-administration in following paper.

Key words

military region, self-administration, armed forces, political rights

Vojenské újezdy jsou pro širokou právní veřejnost málo probádanou oblastí, o to zajímavější ale může být krátký vhled do této problematiky z pohledu této konferenční sekce. V rámci struktury svého příspěvku tak budu postupovat ve třech etapách. Tou první bude pohled na územní samosprávu v širší rovině – chtělo by se říci až s ústavněprávní excentricitou. V rovině druhé chci představit vojenské újezdy coby svébytnou formu veřejné správy, abych ve třetí části poodhalil problémy, jenž v sobě existence vojenských újezdů stipuluje.

1. ROVINA PRVNÍ – ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Není novinkou, že garance územní samosprávy vycházejí z Ústavy. Zatímco však étos dnešní Ústavy stojí na explicitě čl. 8 a čl. 100 odst. 1, v Ústavě z roku 1920 bychom zmínku o územní samosprávě hledali

jen stěžít¹. Není ostatně bez zajímavosti, že ikona brněnské právní školy František Weyr uváděl² jako definici územní samosprávy toto:

„Samosprávnou korporaci tvoří součet ji vykonávajících osob určité státní území obývajících, nebo na něm přítomných“. Takovou definici lze akceptovat i dnes. Obtížněji se však můžeme porovnat s jiným Weyrovým tvrzením, a to že v důsledku nepřátelství státní správy a územní samosprávy byl zatemněn nepopíratelný – aspoň podle Weyra – poznatek, že pokud je samospráva výkonem právního, tj. státního řádu, musí nutně být také státní správou³. Je ještě vhodné poznamenat, že období první republiky žilo především samosprávou zájmovou, která byla velmi podrobně regulována a duch korporativismu nebyl zanedbatelný.

Relativní idea o samosprávě vykonávané prostřednictvím národních výborů padla po druhé světové válce s dikcí Ústavy z roku 1920, která sice národní výbory zřídila⁴, avšak po vzoru sovětů a poplatné době. S vedoucí úlohou komunistické strany nebylo v ústavě místo pro slovo „samospráva“... Jak správně poznamenává Sládeček⁵, „v politickém systému postaveném na tzv. vedoucí úloze komunistické strany, volby přestaly být volbami ve vlastním smyslu slova, takže byla odstraněna územní samospráva nejen ve smyslu právním.“

Návrat k samosprávným idejím tak přišel až s ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, a který do Ústavy inkorporoval Hlavu sedmou s marginální rubrikou Místní samospráva. Zde také bylo výslovně uvedeno, že základem místní samosprávy je obec.

Čl. 100 odst. 1 naší současné Ústavy hovoří o tom, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, k čemuž přistupuje čl. 8 Ústavy s tím, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Územní samospráva je tak zaručena, zájmová a profesní nikoliv. Personálním základem územní samosprávy v širším slova smyslu jsou proto –

¹ § 86 „v nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský“, a lakonický § 91 „složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony“

² WEYR, F. *Československé ústavní právo*. Praha. Melantrich, 1937, s. 58

³ WEYR, F. *tamtéž*

⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky uvedla ve svém čl. X : „Nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.“

⁵ SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 1. vydání, C.H.BECK, 2007, s. 65

řečeno s Hendrychem - ty „... osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k jejich území“⁶. Základnou personálního složení obecního pospolitosti jsou proto občané obce, tedy fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu⁷; občanem kraje je pak fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje⁸.

Právo na samosprávu však náleží územní samosprávě jako takové, právem je proto obdařena veřejnoprávní územní korporace, nikoliv její občané nebo cizinci s trvalým pobytem na území obce či kraje. Lze samozřejmě namítat – a činí tak kupříkladu Jan Filip – že důsledkem ustanovení čl. 21 Listiny⁹ je podíl na správě věcí veřejných i na místní (územní) úrovni, což vytváří optiku územní samosprávy jako subjektivního politického práva¹⁰. Musím říci, že je mi názor profesora Filipa velmi blízký. Zatímco ale může územní samosprávný celek své právo na samosprávu bránit [správní žalobou podle § 67 písm. b) soudního řádu správního nebo ústavní stížností proti nezákonnému zásahu státu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy], pak je občan v obhajobě svého stipulovaného politického práva slabší stranou.

2. ROVINA DRUHÁ – VOJENSKÉ ÚJEZDY

Právní úprava definuje vojenský újezd takto: „Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil“¹¹. Obranou státu se přitom rozumí souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením.

V obecnějším pohledu představuje vojenský újezd platformu územního vymezení působnosti ozbrojených sil, vztaženou k první

⁶ HENDRYCH, D. *Správní právo*, 7. vydání, C.H.BECK, 2009, s. 148

⁷ § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁸ § 12 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích

⁹ Právo podílet se na správě veřejných věcí, a to přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců

¹⁰ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR* (4. opravené a doplněné vydání). Brno : Masarykova univerzita, nakl. Doplněk, 2003, s. 471

¹¹ § 30 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

části jejich základního úkolu – přípravy k obraně státu. Území vojenského újezdu nepatří do katastru žádné z obcí. V rámci vojenských újezdů se vojenský výcvik realizuje na základě zákonného zmocnění¹², není však jedinou možností, jak výcvik zabezpečit. Na rozdíl od ostatních možností, kterými jsou výcvik ve vojenských objektech, vojenských útvarech, vojenských zařízeních, vojenských záchranných útvarech a ve vojenských školách, se však výcvik ve vojenském újezdu realizuje v „územní správní jednotce“.

Uvažoval jsem však i nad tím, že terminologickým souslovím „územní správní jednotka“ může být sledován i jiný cíl. Může se jednat o diskurs mezi ustanovením čl. 99 Ústavy, který rozeznává územní členění České republiky jen na obce a kraje, a potřebou zachovat právní podklad existence vojenských újezdů bez změny předpisu nejvyšší právní síly. Slova „územní správní jednotka“ tak vyjadřují územní, ohraničující význam vojenského újezdu, současně však lze jazykovým výkladem dovést, že se jedná o jednotlivá území (nespojená a nepočítaná), na nichž (a vůči nimž) je vykonávána správa. Byl tak odstraněn byť náznak vazby na domněnku, že by na vojenský újezd mohly být aplikovány principy práva na samosprávu dle čl. 100 Ústavy.

Historie vojenských újezdů na našem území je relativně dlouhá. Vojenská cvičiště a střelnice byly v období první republiky zřizovány jen z vůle vládní moci a vyloučení veřejnosti se konalo ad hoc. Existovaly ale dva velké a pravidelné vojenské prostory Brdy (1927) a Dědice (1935), které se dnešním újezdům blíží nejvíce. Po druhé světové válce přibyl normativní zdroj regulace vojenských újezdů - zákon č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech – dle něž zřizovala vojenské újezdy vláda. Vláda také stanovovala hranice újezdu (a mohla je měnit) a stanovovala úřední název. Obce, jejichž území se krylo s územím vojenského újezdu zanikly (zcela nebo zčásti), jejich práva a závazky přešly na stát, obecní zaměstnanci se stali zaměstnanci státu. Přibyl také šest nových vojenských újezdů¹³.

Z doposud uvedeného vyplývají zřetelnější obrysy poslání vojenských újezdů – zájem na bezpečnosti státu a výcviku ozbrojených sil má přednost před uplatňováním práva na samosprávu. Vojenský újezd tak není srovnatelný s obcí a nekopíruje její organizační strukturu. V rámci preference vojenského živlu nad civilním stojí v čele újezdního úřadu přednosta¹⁴ jmenovaný ministrem obrany. Přednosta

¹² § 29 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹³ Boletice (1947), Dobrá Voda (1952), Doupov (1955), Libavá (1946), Prameny (1949) a Ralsko (1947)

¹⁴ Samotný pojem „přednosta“ je až dílem nového zákona a zjevnou inspirací k němu byla titulatura z § 8 odst. 1 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících; v jiné souvislosti je znám pouze přednosta kliniky a přednosta

je vždy vojákem z povolání, byť jeho zástupcem může být i občanský zaměstnanec (v některých újezdních úřadech je totiž přednosta jediným vojákem z povolání) a státní správu v rozsahu stanoveném zákonem nebo zvláštními právními předpisy vykonává újezdní úřad. Zákon obraně české republiky ve svém § 35 zákona ve svém druhém odstavci totiž podává, že újezdní úřad je - kromě vykonavatele veřejné správy - také současně vojenským orgánem, který plní úkoly při zajišťování obrany státu a je podřízen Ministerstvu obrany. Toto schizma se promítlo i do § 37 odst. 1 zákona, který demonstrativně uvádí hlavní úkoly plněné újezdním úřadem, tedy že:

- a) zpracovává podklady pro tvorbu územního plánu újezdu a zajišťuje koordinaci vojenského a hospodářského využití spravovaného území;
- b) zabezpečuje podmínky pro výcvik ozbrojených sil v polních podmínkách; a konečně
- c) rozhoduje o vstupu a pobytu fyzických osob na území újezdu.

Legislativně tak vznikl konglomerát tří funkcí, které se od sebe značně liší. První funkce spadá pod výkon státní správy (respektive supluje neexistující samosprávu), ta druhá nepřekračuje linii interních vztahů nadřízenosti a podřízenosti v rámci ozbrojených sil a třetí charakterizuje průnik interních a externích prvků řízení organizace, neboť má přímý dopad na práva a právem chráněné zájmy třetích osob, avšak z hlediska svého účelu nesleduje veřejné, ale vojenské zájmy¹⁵.

V České republice se nachází celkem pět vojenských újezdů: Boletice, Brdy, Hradiště, Libavá a Březina a k trvalému pobytu je v nich přihlášeno 2112 osob.

stanice. Dřívější právní úprava používala pojmu „újezdní správce“ - srov. § 18 odst. 1 zákona č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech, ve znění zákona č. 425/1990 Sb., - který byl logičtější. Újezdní správce navíc nebyl jmenován ministrem obrany, ale krajským národním výborem, v důsledku čehož bylo zřetelnější propojení obecní místní správy a správy vojenské.

¹⁵ Újezdní úřad vykonává na území vojenských újezdů státní správu v oblasti ochrany přírody a krajiny, a to v rozsahu působnosti obecních úřadů, obcí s rozšířenou působností a krajů; vydává osvědčení o státním občanství České republiky pro občany s trvalým pobytem na území vojenského újezdu; dává vyjádření k veterinárním opatřením; je pověřen výkonem státní správy podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) a podle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů; kontroluje na území vojenského újezdu nakládání s odpady a ukládá pokuty za porušení zákona; újezdní úřad dále vyměřuje poplatky za znečišťování ovzduší podle zákona č. 86/2002 Sb., vykonává funkce vodoprávního úřadu za podmínek stanovených zákonem č. 254/2001 Sb., ale vykonává i funkci orgánu státní správy na úseku rybářství podle zákona č. 99/2004 Sb.

3. ROVINA TŘETÍ - VOJENSKÉ ÚJEZDY A DEFICITY PRÁVA NA SAMOSPRÁVU

Když před deseti lety publikoval Jan Filip vynikající článek¹⁶ na toto zajímavé téma, jen málokdo mohl tušit, že byl na dlouhou dobu poslední. Je to právě omezení realizace občanských práv spojených s účastí na správě věcí veřejných, co činí trvalý pobyt osob ve vojenského újezdu tak problematickým.

Dušan Hendrych identifikoval¹⁷ práva osob vůči příslušnému samosprávnému územnímu celku:

- právo volit a být volen do místního zastupitelstva
- právo účastnit se hlasování v místním referendu v obci a na území části obce
- právo vyjadřovat v souladu s jednacím řádem na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu, nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů a komisí
- právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem, je-li žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů, musí být v orgánech obce (kraje) v zákonem určené lhůtě projednána
- právo podávat orgánům obce (kraje) návrhy, připomínky a podněty, které jsou příslušné orgány povinny v zákonem stanovené vyřídit; též právo obracet se se svými peticemi a jinými návrhy a stížnostmi k orgánům obce a kraje
- práva občanů související s jejich národností nebo etnickou menšínovostí.

Tak tato práva osoby trvale žijící na území vojenských újezdů nemají. Vojenské újezdy totiž nemají zastupitelstvo, do něž by bylo možné volit anebo se nechat zvolit, což se aplikuje také na právo podávat návrhy a účastnit se jednání volených orgánů, stejně jako podávat jim návrhy. Zákon o místním referendu¹⁸ potom kazuisticky upravuje

¹⁶ FILIP, J. *Vojenské újezdy a realizace práva na samosprávu*, Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 3., s. 275 a násl.

¹⁷ HENDRYCH, D. *Správní právo*, 7. vydání, C.H.BECK, 2009, s. 149 - 150

¹⁸ § 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

místa, kde lze místní referendum konat, a vojenský újezd zde uveden není.

Jan Filip ve svém citovaném článku naopak vyzdvihuje, co všechno osoby trvale pobývající na území vojenského újezdu činit mohou:

- volit a být volen do zastupitelstva kraje
- volit a být volen do obou komor Parlamentu
- být volen do orgánů profesní a akademické samosprávy
- účastnit se celostátního referenda¹⁹.

Když se na okamžik zastavím u voleb do krajských zastupitelstev, jedná se ze strany újezdních úřadů o téměř partizánskou akci. Zákon o krajích totiž ve svém § 12 odst. 1 přiznává občanství kraje fyzické osobě, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje, avšak zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů nevyjmenovává újezdní úřad mezi volebními orgány a navíc ve svém § 4 uvádí, že „právo volit do zastupitelstva kraje má státní občan České republiky, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let a je přihlášen k trvalému pobytu v obci, která náleží do územního obvodu kraje“. Striktní interpretací bychom museli dospět k závěru, že obyvatelé vojenských újezdů do zastupitelstva kraje volit nemohou.

Normativní a v podstatě i faktická nemožnost participovat na místní samosprávě není jediným hendikepem, jímž jsou osoby pobývající ve vojenském újezdu omezeny. Chtěl bych zdůraznit, že kromě volebního práva a účasti v místním referendu je omezena i svoboda pohybu a pobytu. Omezení této svobody je realizováno ve dvou krocích.

1) Na území vojenského újezdu je omezena svoboda pohybu. V souladu s § 39 zákona o zajišťování obrany může újezdní úřad vydat povolení ke vstupu na území újezdu, avšak již samotná formulace „může vydat“ nasvědčuje tomu, že se nejedná o automatický, tím méně nárokový úkon. Podle odstavce druhého a třetího téhož ustanovení lze vydané povolení navíc kdykoliv odejmout bez udání důvodu, kterýžto krok je současně vyloučen z přezkumu v působnosti správního řádu.

2) Následující ustanovení § 40 téhož zákona potom upravuje povolování pobytu ve vojenském újezdu. Povolení pobytu je správním aktem a - oproti omezení pohybu - se v tomto řízení správní řád použije. Povolení pobytu se vydává fyzickým osobám, které trvale

¹⁹ Profesor Filip se před deseti lety optimisticky domníval, že právní regulace referenda dle čl. 2 odst. 2 Ústavy je téměř na dohled. Jak víme – není...

sídlí či chtějí sídlit na území vojenského újezdu, avšak ani zde nedochází k uplatnění nárokové složky práva. Povolení k pobytu lze navíc odejmout, zákon však stanoví přísnější podmínky pro odejmutí, a to kogentním výčtem dvou důvodů:

- veřejný zájem, nebo
- vyžaduje-li to bezpečnost a ochrana zdraví obyvatel újezdu.

Správní rozhodnutí o odejmutí povolení k pobytu musí být vždy odůvodněno, což je i podmínkou pro jeho další přezkoumatelnost při aplikaci opravných prostředků.

Posledním z deficitů, na něž bych chtěl upozornit, je omezení vlastnického práva. Občané s trvalým pobytem na území vojenského újezdu nemohou vlastnit nemovitý majetek na území újezdu, což vyplývá z ustanovení § 31 odst. 1 zákona, ve spojení s čl. 11 odst. 2 větou první Listiny²⁰. Mohou tak vlastnit pouze věci movité (terminologií zákona „vnesené“), anebo nemovitosti ležící mimo vojenský újezd. Důvod této regulace je logický. Slouží-li vojenský újezd především pro výcvik ozbrojených sil, je nutné minimalizovat jednak škody na majetku třetích osob a dále respektovat potřebu dynamicky se měnících nároků výcviku. Ochrana a výkon vlastnického práva obyvatel vojenského újezdu k nemovitostem by pružné změny podmínek ztížily.

4. ZÁVĚREM

Jelikož již známe fakta, zbývá zodpovědět otázku položenou v úvodu. Profesor Filip došel v předestřeném článku k závěru, že nemohlo dojít k porušení / omezení politických práv obyvatel vojenského újezdu ze dvou důvodů:

- jestliže ve vojenském újezdu chybí institucionální prostředí pro realizaci práv, nelze tato práva zkrátka realizovat
- je svobodným rozhodnutím obyvatel vojenského újezdu, zda se rozhodnou setrvat a být kráceni v aktivním a pasivním volebním právu, anebo se odstěhují do jiné obce.

Podle mého soudu je nemožnost participovat na místní samosprávě zásadním problémem, který nezhojíme jen s poukazem na možnost omezení některých základních práv zákonem. Stejně, jako je obtížně představitelné, že by byla oktrojována svoboda myšlení, svědomí a náboženského z prostého důvodu neexistence instituce, jež je jejich aplikačním instrumentáři, pak ani omezení politických práv není

²⁰ čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod publikované jako usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.: „Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu ...“.

z této příčiny přijatelné. Stěhování se kvůli výkonu politických práv je potom utopíí.

Pro dodržení formálních principů ochrany politických práv proto nacházím dvě řešení:

1) zrušení vojenských újezdů, vznik nových obcí a kooperace ozbrojených sil s obcemi a jejich občany ve vztahu k vojenským prostorům, a zařízením, které by zůstaly zachovány. Výhodou je důsledné oddělení vojenského a civilního prostředí, včetně ochrany práva na samosprávu. Negativem je utlumení vojenské činnosti, protože se vznikem obcí by se objevily nové logistické, hygienické a technické překážky ve výcviku ozbrojených sil.

2) Zrušení všech sídelních útvarů²¹ a zrušení povolení k pobytu všech obyvatel podle § 40 zákona. Výhodou je eliminace kolize výkonu práv obyvatel s nutností vojenského výcviku; neblahým důsledkem potom situace 2.000 obyvatel vojenských újezdů, kteří by museli opustit své domovy (pravděpodobně bez náhrady), čímž by se významně snížila obslužnost a efektivita činnosti újezdů²².

Jak se ale dívají na omezení svých práv samotní „nevolníci“, jak jsem obyvatele vojenských újezdů s nadsázkou nazval? Neměnili by. Příjemným důsledkem nemožnosti vlastnit nemovitý majetek ve vojenském újezdu je korespondující povinnost Ministerstva obrany zabezpečit potřeby obyvatel újezdu, a to jak z hlediska bydlení, tak i občanské vybavenosti, infrastruktury, inženýrských sítí apod. A je vhodné zdůraznit, že ministerstvo je skutečně velkorysé (dotované služby, energie, doprava etc.).

Namísto voleb do obecního zastupitelstva fungují občanské aktivity²³, což jsou poradní orgány újezdního úřadu, které především iniciují sanování potřeb obyvatel újezdu, byť nemají vlastní rozhodovací pravomoci ani vlastní právní subjektivitu. Obyvatelé vojenských újezdů tak křivdu necítí ... my ano?

Contact – email

vlastimil.gottinger@usoud.cz

²¹ místo, kde žijí obyvatelé vojenského újezdu

²² většina obyvatel je totiž přímo napojena na ozbrojené síly jako jejich příslušníci nebo občanští zaměstnanci, anebo zaměstnanci Vojenských lesů a statků ČR, které ve vojenských újezdech hospodaří

²³ srov. § 38 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

OSOBNÍ PŮSOBNOST ZÁKONA O ÚŘEDNÍCÍCH VE VZTAHU K JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA

KRISTINA CHRÁSTKOVÁ

In Pracovníprávní vztahy jsou právem upravené vztahy účasti na výkonu závislé (nesamostatné) práce v širokém slova smyslu, které vznikají mezi jednotlivými subjekty jako nositeli vzájemných práv a povinností.

Tyto vztahy vznikají **v příčinné souvislosti s výkonem závislé (nesamostatné) práce zaměstnance pro zaměstnavatele, a to bez ohledu na to**, zda účastníkem vztahu je vedle zaměstnavatele zaměstnanec nebo (na jeho místě) jiná osoba anebo zda výkon závislé (nesamostatné práce) pro zaměstnavatele trvá nebo byl již ukončen.

V rámci pracovního poměru tedy nelze jakýkoliv dílčí vztah vzniklý v příčinné souvislosti s výkonem práce posoudit podle jiného než pracovníprávního předpisu.

Pracovníprávní vztahy u územních samosprávných celků vznikají jednak mezi příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je územní samosprávný celek, a jejím zaměstnancem a též pak mezi územním samosprávným celkem a **jeho** zaměstnancem, který své úkoly plní buď v úřadu územního samosprávného celku anebo v jeho organizačních složkách.

Mezi zaměstnanci územního samosprávného celku organizačně začleněnými do jeho úřadu, existují dvě skupiny zaměstnanců. První tvoří pouze zaměstnanci – úředníci (dále jen „úředníci“), ve druhé skupině jsou všichni zaměstnanci – neúředníci (dále jen „neúředníci“). Mezi oběma kategoriemi zaměstnanců je zásadní rozdíl, a to v právním režimu jejich pracovníprávního vztahu. Pracovníprávní vztahy, kdy účastníkem vztahu je vedle územního samosprávného celku zaměstnanec sice organizačně začleněný do úřadu územního samosprávného celku, ovšem v něm zařazený jako neúředník, jsou vztahy čistě v režimu zákoníku práce. Oproti tomu na pracovníprávní vztahy, kdy druhým účastníkem vztahu je opět zaměstnanec organizačně začleněný do úřadu územního samosprávného celku, ovšem zařazený jakožto úředník, se primárně vztahuje speciální právní úprava obsažená v zákoně o úřednících. Jinými slovy to znamená, že zákoník práce se na pracovníprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků nebo na některé instituty v těchto vztazích aplikuje až tehdy, pokud zákon o úřednících neobsahuje zvláštní úpravní úpravu. Zákoník práce sám, případně za subsidiárního použití občanského zákoníku, tedy řeší oblast právních vztahů zákonem o úřednících neupravených vyplývajících ze vztahu mezi územním samosprávným celkem a úředníkem vznikajících při výkonu závislé činnosti, jakož i některé právní vztahy těmto vztahům předcházející, tak i vztahy vzniklé v příčinné souvislosti s výkonem závislé práce úředníka pro územní samosprávný celek bez ohledu na to, zda účastníkem vztahu je vedle územního samosprávného celku

úředník nebo (na místě úředníka) jiná osoba anebo zda výkon závislé práce pro územní samosprávný celek trvá nebo byl již ukončen.

Vztahy účasti na výkonu závislé (nesamostatné) práce, které vznikají mezi územním samosprávným celkem a jeho zaměstnanci zařazenými do jeho úřadu tedy dělíme na pracovněprávní vztahy úředníků a pracovněprávní vztahy neúředníků. Zákon o úřednících tedy předpokládá, že vedle zaměstnanců zařazených do kategorie úředníka (zaměstnanců – úředníků) působí v územních samosprávných celcích i nadále zaměstnanci - neúředníci v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu.

Osobní působnost zákona o úřednících je pozitivně vymezena v ustanovení § 1 tak, že z celkové skupiny zaměstnanců územních samosprávných celků se speciální právní úprava vztahuje pouze na určitou část z nich, a to na ty, kteří splňují všechny znaky, jež charakterizují pojem úředník, vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu. Ze zmiňovaného ustanovení lze též dovodit vyloučení výkonu závislé (nesamostatné) práce úředníka na základě dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti (srov. „tento zákon upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání“). Výkon závislé (nesamostatné) práce úředníka pro územní samosprávný celek na rozdíl od výkonu závislé (nesamostatné) práce neúředníků tedy může být realizován jen v pracovním poměru, nebo-li jen na základě pracovní smlouvy či jmenování do funkce).

Negativní vymezení působnosti zákona především akcentuje, že se zákon nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku vykonávající či řídicí výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce. Zbývající část negativního vymezení působnosti je již nadbytečná, neboť je-li úředníkem zaměstnanec územního samosprávného celku zařazený do jeho úřadu, je zcela zřejmé, že úředníkem nemůže být zaměstnanec zařazený do jiného jeho orgánu či do jeho organizační složky.

Definice úředníka je charakterizována souhrnem následujících znaků:

musí jít o zaměstnance v pracovním poměru

musí jít o zaměstnance zařazeného do obecního úřadu

musí se podílet na výkonu správních činností

Správními činnostmi se pro účely zákona o úřednících rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Jedním z předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka je státní občanství České republiky nebo trvalý pobyt v České republice, jednalo-li se o cizího státního občana. A zde je právě jádro problému, neboť čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva“) sice stanoví výjimku z volného pohybu pracovníků v rámci Evropských společenství pro zaměstnance ve veřejné správě,

ovšem podle výkladu Evropského soudního dvora není možné tuto výjimku aplikovat plošně na všechny zaměstnance ve veřejné správě a nepřijatelná z hlediska práva ES/EU je i plošně uplatněná podmínka trvalého pobytu.

Podle judikatury ESD tato výjimka ze zásady volného pohybu a zásady rovného zacházení dopadá pouze na pracovní místa ve veřejné správě spjatá s výkonem veřejné moci a s přidělením odpovědností za ochranu obecných zájmů státu [srov. rozhodnutí ve věci Komise v. Belgie (149/79), ve věci Komise v. Francie (307/84 a 89/07), ve věci Komise v. Itálie (225/85 a 447/07), ve věci Komise v. Řecko (460/08) a ve věci Komise v. Španělsko (94/08),]. Ve stěžejním případě v rozsudku Soudního dvora C-66/85 Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg (bod 27) bylo přitom objasněno, že zaměstnáním ve veřejné správě jsou pozice, které zahrnují přímý nebo nepřímý výkon moci uložené veřejným právem při výkonu funkcí, jejichž účelem je chránit obecné zájmy státu nebo jiné veřejné autority a jež proto vyžadují zvláštní vztah loajality ke státu na straně osob, které tato zaměstnání vykonávají, a dále reciprocitu práv a povinností, na nichž je založeno pouto státní příslušnosti.

Ačkoli pojem správních činností není v zákoně o úřednících zcela přesně definován (obtíže vyvolává příliš velké rozpětí samostatné působnosti), je třeba ho vyložit se zřetelem na judikaturu ESD. Jak lze z výše uvedeného dovodit, kritériem pro zařazení zaměstnance do kategorie úředníka, je podílení se na výkonu správních činností. Jelikož jedním z předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka je státní občanství České republiky nebo trvalý pobyt v České republice, jedná-li se o cizího státního občana, je nutno pro aplikaci výjimky ze zásady volného pohybu a zásady rovného zacházení zanalyzovat, a to v každém jednotlivém případě, jaká práva a povinnosti jsou předmětem konkrétní funkce (zaměstnaneckého vztahu) vykonávané ve veřejné správě.

UPLATNĚNÍ PRINCIPŮ DOBRÉ SPRÁVY V RÁMCI INSTITUTU VEŘEJNÉ SLUŽBY

ALENA KLIKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká Republika

Abstract in original language

Příspěvek je věnován problematice personální stránky veřejné správy, a to konkrétně institutu veřejné služby ve vztahu k principům dobré správy. Příspěvek vymezuje veřejnou službu a principy dobré správy v obecné rovině a dále se zaměřuje na konkrétní provázání veřejné služby a obecných principů dobré správy.

Key words in original language

Veřejná služba, dobrá správa, základní zásady, slušnost, nestrannost, zákonnost, transparentnost.

Abstract

The contribution deals with the matter of personal aspects of public administration and specific Institute of Public Service in relation to the principles of good governance. The contribution defines public service and the principles of good governance in general. Further, it focuses on interconnection of specific public services and the general principles of good governance.

Key words

Public service, good governance, fundamental principles, fairness, impartiality, legality, transparency.

1. VEŘEJNÁ SLUŽBA

Cílem příspěvku je zpracovat problematiku institutu veřejné služby a uplatňování některých základních principů dobré správy v rámci tohoto institutu. V úvodu se příspěvek krátce věnuje výkladu některých pojmů užívaných při činnosti veřejné služby. Samotný pojem veřejná služba lze použít pro označení právního postavení veřejných zaměstnanců, kdy veřejné zaměstnance je možné definovat několika pojmovými znaky:

veřejný zaměstnanec je v zaměstnaneckém nebo obdobném poměru ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli – charakter veřejné služby je dán zvláštní povahou zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy;

plat veřejného zaměstnance je hrazen z veřejných prostředků;

zaměstnanecký poměr vykazuje trvalost;

veřejný zaměstnanec v rámci svého zaměstnání odborně zajišťuje veřejné úkoly.¹

Tyto znaky lze označit za základní identifikátory veřejné služby. Pokud bychom se krátce věnovali jednotlivým znakům veřejné služby, můžeme říct, že zvláštní povaha zaměstnavatele je dána mimo jiné organizací veřejné správy. Zaměstnavatelem veřejného zaměstnance může být nejenom stát, ale také jiné veřejnoprávní korporace. Současná právní úprava v české republice se pokusila oddělit právní postavení zaměstnanců ve státní službě a zaměstnanců územně samosprávných celků. Pojem veřejná služba můžeme vztáhnout na oba typy zaměstnanců – jak zaměstnance státu, tak zaměstnance územně samosprávného celku.² Dalším znakem veřejné služby je to, že plat veřejného zaměstnance je vždy hrazen z veřejných prostředků. Další znak institutu veřejné služby trvalost zaměstnaneckého poměru znamená určitou nevypověditelnost ze zaměstnaneckého poměru. Tento znak pramení z historického vývoje institutu veřejné služby, kdy jedním ze znaků veřejné služby byla tzv. definitiva, která byla dokonce zakotvena v tehdejší právní úpravě.³ Poslední z výše uvedených znaků veřejné služby – odborné zajišťování veřejných úkolů – spočívá v profesionálním přístupu zaměstnanců veřejné služby k plnění jim svěřených specifických úkolů, které vychází z potřeb veřejné správy.

Závěrem lze říci, že zaměstnanec veřejné správy má zvláštní status, který mu vyplývá z výše uvedených specifik jeho postavení.

Veřejnou službu jako institut veřejné správy lze rozdělit na dva systémy:

Kariérní systém jehož charakteristickými znaky jsou právně garantovaný služební postup a platový růst. Pro zaměstnance je výhodné setrvat ve služebním poměru. Pro zaměstnavatele, kterým je stát je takovýto úředník výhodný pro svoji loajálnost a profesionalitu.

Smluvní systém, označovaný také merit, jehož charakteristickým znakem je stálý katalog služebních míst, kdy zaměstnanec se na svoji

¹ blíže viz. Hendrych, D. a kol., *Správní právo obecná část*, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, s.426-427

² V září 2011 byl projednán věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Dle tohoto věcného záměru by mělo dojít ke sjednocení této právní úpravy. (zdroj: http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?resultform:hledaniTables=_id411&a=false)

³ Služební pragmatika, zákon č. 15/1914 z.ř.

pozici dostane na základě výběrového řízení, ve kterém rozhodují jeho schopnosti, po uzavření smlouvy.⁴

Problematika veřejné služby a vůbec personální stránky veřejné správy je dle mého názoru klasickým příkladem prolínání veřejného a soukromého práva. Z výše uvedených charakteristik je zřejmé, že institut veřejné služby v sobě zahrnuje jak prvky pracovněprávní, tak prvky správněprávní. Tento příspěvek si neklade za cíl zařadit institut veřejné služby do veřejného nebo soukromého práva, ale pro dokreslení celkového výkladu pojmu veřejné správy, je možná vhodné zmínit judikát, který mimo jiné zmiňuje i prof. Hendrych ve své publikaci Správní právo obecná část - NSS z 13.11.1920, č. 25 (Boh. 1920, s. 783), který vysvětluje důvody vyčlenění úřednického práva z obecného smluvního – pracovněprávního práva. Tento judikát uvádí: „Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, vyvolali nutnost upravit – nejprve pro obor státní správy – služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy; regulace tím provedená sahá tak hluboko, že nejví se snad jen jako modifikace předpisů všeobecného zákoníku občanského a smlouvě služební, nýbrž jako samostatný institut práva veřejného, přiměřený povaze věci a potřebám z ní plynoucím. Analogické úpravy dostalo se pak během doby také služebnímu poměru zaměstnanců ostatních veřejných korporací územních celků.“

Otázku, zda veřejná služba spadá pod veřejné či soukromé právo si kladli právníci již v historii při zavádění tohoto institutu do právního řádu a při jeho uplatňování. A jak je z výše uvedeného soudního rozhodnutí zřejmé, došlo již v dřívějších dobách k určitému vyčlenění veřejné služby z čistě soukromoprávní úpravy pracovního práva a bylo zakotveno jako samostatný typ zaměstnaneckého poměru s prvky jak soukromoprávními, tak veřejnoprávními.

2. SLUŽEBNÍ PRAGMATIKA A PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Protože se v současné době připravuje nový zákon o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, považují za vhodné se v této souvislosti podívat do historie právní úpravy úředníků, kterou by bylo možné se alespoň v některých zásadních obecných principech inspirovat.

První zákonný předpis zakotvující veřejnou službu jako samostatný typ zaměstnaneckého poměru byla tzv. služební pragmatika – zákon č. 15 z roku 1914, o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců.

⁴ podrobněji viz. Hendrych, D. a kol., Správní právo obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, s.431-432

Tento zákon stanovil úřednickému aparátu zaměstnanému podle služební pragmatiky definitivu, tj. nevypověditelnost. Dále mimo jiné upravoval i povinnosti státní úředníků, včetně toho, že omezoval možnost korupce a preferenci na základě rodinných vazeb. Za velmi zajímavé lze označit ustanovení v zákoně, které řeší jmenování na pozici úředníka v případě, že by se tento stal nadřízeným nebo podřízeným svého příbuzného, a to až do třetího stupně příbuzenství. V takovémto případě, aby se ten kdo úředníka jmenuje na jeho místo vyvaroval podezření z protekce, mohl úředníka jmenovat pouze se souhlasem ústředního správního orgánu.⁵

Služební pragmatika zakotvovala také základní principy dobré správy, byť je takto nenazýval. Obecné principy dobré správy byli v modifikovaném pojetí zapracovány do služební pragmatiky jako základní povinnosti úředníků.

Některé z těchto povinností jednoznačně odpovídají i současným principům dobré správy. Jako příklad lze např. uvést:

Princip zákonnosti

„Úředník jest povinen, býti císaři Pánu věrným a poslušným a nezlomně zachovávatí státní základní zákony jakož i jiné zákony.“⁶

Princip nestrannosti

„Úředníku jest zapověděno účastenství v některém spolku, přiči-li se to pro snahy spolku nebo pro způsob spolkové činnosti povinnostem úředníkovým.“

„Všechny žádosti, rozklady a stížnosti ve služebních nebo služebního poměru se týkajících osobních záležitostech úředník má zpravidla přednáseti služební cestou, každým způsobem však výlučně u představených úřadů; tyto žádosti buďte neprodleně zaslány úřadu k úřednímu jednání povolánému, který třeba-li toho po vysvětlení skutkové povahy má učiniti vhodné opatření.“⁷

Princip slušnosti

„Úředník má se uctivě chovati k svým představeným a ve styku s úředními soudruhy a podřízenými šetřiti slušného chování.“

⁵ Ustanovení § 3 zákona č. 15/1994 ř.z. „*Ustanovení úředníka, který by tím vstoupil do poměru služební nadřízenosti nebo podřízenosti k jinému úředníkovi, s kterým jest buďte v vzestupném nebo sestupném pokolení nebo ve vedlejší linii až včetně do třetího stupně příbuzen nebo sešvakřen nebo ku kterému jest v adopčním poměru, jest dovoleno toliko se schválením ústředního místa.*“

⁶ § 21 zákona č. 15/1914 z.ř.

⁷ § 25 a 27 tamtéž

„V služebním styku se stranami buď šetřeno náležitě slušnosti. Ve služebních záležitostech buď v přípustných hranicích stranám ochotně přispěno.“⁸

Zákaz přijímání úplatků a jiných výhod

„Úředník nehledě k odměnám, které obdrží představeným úřadem, nesmí vzhledem ke svému úřadování přijímat jemu nebo jeho příslušníkům prostředně nebo bezprostředně nabízené dary v penězích nebo v peněžní hodnotě nebo si opatřiti pod jakoukoli záminkou jiné prospěchy. Ku přijetí čestných darů je třeba souhlasu služebního úřadu.“⁹

Z výše uvedeného příkladu služební pragmatiky lze vycházet i v současné době, neboť principy dobré správy uplatňující se již v tehdejší době jsou neustále aktuální.

Služební pragmatika byla zrušena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. Tento zákon byl zrušen zákoníkem práce č. 65/1965 Sb.

V současné době je právní úprava veřejné služby upravena v Ústavě ČR v článku 79 odst. 2 „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ Dále Listina základních práv a svobod, dále je částečně pokryta zákoníkem práce 262/2006 Sb. a jako základní právní předpis můžeme označit služební zákon č. 218/2002 Sb., jehož účinnost je opakovaně odkládána a zákon o úřednících územně samosprávných celků č. 312/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1.1.2003.

3. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Základ veřejné služby je tvořen tzv. personální stránkou, kdy personální stránka veřejné správy je jeden z nejdůležitějších aspektů a institutů veřejné správy. Veřejná služba je vykonávána a tvořena lidmi. Lidský činitel hraje ve veřejné správě významnou roli. Vykonavatelé veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou také adresáti jejího působení,¹⁰ což je vždy nezbytné promítnout do právní úpravy upravující postavení úředníků veřejné správy a také činnost úředníků veřejné správy. Právní úprava by měla regulovat činnost osob vykonávajících veřejnou správu. Lidský faktor, který tento institut ovládá, je sám o sobě významným činitelem při utváření právního rámce veřejné služby.

⁸ § 24 a 26 tamtéž

⁹ § 35 tamtéž

¹⁰ Skulová, S. a kol., Základy správní vědy, MU, Brno, 2001, s.123

Např. ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu stanoví, že „Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně.“ Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že veřejná služba má být vykonávána jako služba veřejnosti.

Jako specifický rámec a pravidla chování úředních osob vznikají tzv. etické kodexy. Tyto kodexy úředníků stanoví základní principy a pravidla pro výkon veřejné služby. Řada těchto etických kodexů mimo jiné zahrnuje i základní principy dobré správy. Základní principy dobré správy jsou vymezovány téměř shodně, ať už výše zmiňovanými etickými kodexy, právními předpisy, akademiky či dokonce některými veřejnoprávními institucemi. Jedna z uznávaných institucí, která se věnovala problematice principů dobré správy, je veřejný ochránce práv. Veřejný ochránce práv tyto neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání, vymezil v rámci své činnosti jako shrnutí svých poznatků. Dobrou správou označil takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Jako základní principy dobré správy Veřejný ochránce práv vymezil:

Soulad s právem - zákonnost;

Nestrannost;

Včasnost, rychlost;

Předvídatelnost;

Přesvědčivost – poskytovat poučení, informovat;

Přiměřenost – nezbytná míra;

Efektivnost – skutečné, rychlé a komplexní, nikoliv pouze formální projednání věci;

Odpovědnost;

Otevřenost – transparentnost (právo na informace, úřední deska apod.);

Vstřícnost – slušnost.¹¹

¹¹ Podrobněji: zdroj: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

Některé z těchto výše uvedených principů dobré správy jsou v modifikované formě zakotveny v právních předpisech upravujících právní poměry úředníků či činnost veřejné správy. Pokud si zvolíme např. zákon o úředních územně samosprávných celcích, nalezneme v ustanovení § 16 vymezené povinnosti úředníků.

Projev principu zákonnosti nalezneme v odst. 1 písm a) a b) § 16 jako povinnost úředníků dodržovat ústavní pořádek České republiky, dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané.

Ukázku principu nestrannosti nalezneme v odst. 1 písm f) a h) § 16 jako povinnost úředníků jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování; zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

Projev principu transparentnosti nalezneme v odst. 1 písm k) a l) § 16 jako povinnost úředníků poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení; při ústním nebo písemném jednání s fyzickými nebo právníckými osobami sdělit své jméno, příjmení, úřad, ve kterém je zařazen k výkonu práce, zařazení v útvaru úřadu; územní samosprávný celek v organizačním řádu může stanovit, pro které funkce a činnosti lze nahradit toto označení uvedením identifikačního čísla úředníka.

Projev principu efektivnosti nalezneme v odst. 2 písm b) a c) § 16 jako povinnost úředníků plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly; řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku.

Ukázku principu vstřícnosti, slušnosti nalezneme v odst. 2 písm d) § 16 jako povinnost úředníků zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

4. ZÁVĚR

Závěrem můžeme konstatovat, že v rámci institutu veřejné služby se principy dobré správy uplatňují a projevují v mnoha podobách. Uplatňování principů dobré správy je jedno ze základních pravidel činnosti veřejné správy a tudíž i samotné činnosti úředníků. Jak je uvedeno výše v příspěvku, některé principy dobré správy jsou dokonce zakotveny v právních předpisech upravujících jak činnost veřejné správy, tak postavení úředníků, kteří vykonávají veřejnou službu.

Literature:

- H Hendrych, D. a kol., Správní právo obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, s.431-432, ISBN 80-7179-671-9
- H Hendrych, D., Správní věda, teorie veřejné správy, ASPI, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3
- Skulová, S. a kol., Základy správní vědy, MU, Brno, 2001, s.123, ISBN 80-210-1828-3

Contact – email

alena.klikova@law.muni.cz

AKTUÁLNE OTÁZKY POSTAVENIA JEDNOTLIVCA V OBCI V SR

KLAUDIA MARCZYOVÁ

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá postavením obyvateľa obce ako dôležitého fundamentu obce v procese realizácie niektorých práv, jeho možnosti podieľať sa na rozhodovaní v obci. Dôraz je kladený na vybrané otázky v súvislosti s realizáciou práva účasti na samospráve, na veciach verejných – prostredníctvom volieb, na aktuálne problémy s ich uskutočnením (i v kontexte s otázkou trvalého pobytu, ktorý je jednou z podmienok pre uplatnenie práva na prístup k voleným funkciám a naplnenia ďalších práv).

Key words in original language

Obec, obyvateľ, samospráva, miestne referendum, evidovaný trvalý pobyt, trvalý pobyt, voľby, Ústava SR.

Abstract

The contribution deals with the status of citizen of the municipality as an important foundation of the municipality in the implementation of certain rights, the opportunity to participate in decision-making in the village. Emphasis is placed on selected issues concerning the implementation of right to participate in government, public affairs - through elections, the current problems with their implementation (even in the context of the issue of permanent residence, which is one of the conditions for exercising the right of access to elective office and fulfillment of other rights).

Key words

Municipality, population, government, the local referendum, registered permanent residence, domicile, election, Constitution of the Slovak republic.

1. NA ÚVOD

Štát, obec, ani žiadnu inú organizáciu či spoločenstvo si nevieme predstaviť bez existencie jednotlivca, pretože až jednotlivci vytvárajú celok - skupinu, spoločnosť. Charakteristickým a typickým znakom štátu a zároveň aj jedným z najdôležitejších znakov je (územie, štátna moc a) obyvateľstvo. „Veď nech už štát vznikol a rozvinul sa akokoľvek, vždy bol jedným z jeho najvýznamnejších znakov zväzok určitých ľudí a ich členstvo v tomto zväzku – spájajú ich spoločný životný či verejný záujem – „res publica“.¹

¹ Ottová, E. Teória práva. 2004, s.79.

Aj obec, či samosprávny kraj sú vytvorené na tomto základe, a taktiež sa vyznačujú charakteristickými znakmi, medzi ktorými dominuje obyvateľstvo – jednotlivci.

Postavenie jednotlivca v spoločnosti je rozmanité, má široké vymedzenie, ktoré možno vnímať tak z personálneho, ako aj teritoriálneho aspektu, či už postavenie občana v štáte, v regionálnom a medzinárodnom rozmere (Európskej únie...), obyvateľa obce, jedinca v spoločnosti....

Moderný demokratický a právny štát umožňuje svojim občanom participovať na štátnej moci, ako aj podieľať sa na samospráve v obci. „Územná samospráva predstavuje neoddeliteľnú súčasť moderného ponímania demokratického a právneho štátu v súlade so všeobecne uznávanou zásadou, že základom slobodného štátu je slobodná obec.“² V súčasnom ponímaní možno hovoriť o práve na samosprávu, na územnú samosprávu. Už v období vzniku moderného konštitucionalizmu bolo právo na samosprávu prezentované ako prirodzenoprávny nárok obdobný prirodzenému právu fyzických osôb na život, osobnú slobodu, rovnosť pred zákonom a pod. Keďže v tejto dobe patrilo k najdôležitejším oprávneniam samosprávy najmä právo spravovať vlastný majetok, právo voliť si svojich zástupcov, zriaďovať vlastnú políciu a iné práva súvisiace s fungovaním obcí, je zreteľné, že pojem samosprávy bol vnímaný synonymicky s pojmom územnej samosprávy.³ I postavenie obyvateľa obce možno vnímať vo viacerých oblastiach, pri realizácii rôznych práv a rozmanitosti oblastí spoločenského života. Na tomto mieste sa zaoberáme jeho postavením v procese účasti na samospráve obce.

2. OBYVATEĽ OBCE A SAMOSPRÁVA

Ústava Slovenskej republiky upravuje v IV. hlave pod názvom Územná samospráva možnosti realizácie územnej samosprávy (tvorí ju obec a vyššie územné celky), ktorá sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom a orgánmi obce. V nadväznosti na ústavnú úpravu tieto otázky sú konkretizované ďalej v zákone o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (a výkon územnej samosprávy na regionálnej – krajskej úrovni v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov), ako aj v zákone upravujúcom organizáciu a priebeh volieb do orgánov obcí č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (a do orgánov samosprávneho kraja č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov). Týmto však nie sú vyčerpané

² Jesenko, M. Pluralita tvorby práva v územnej samospráve. In Pluralizmus moci a práva. 2009, s.76.

³ Palúš, I. Štátne právo (Všeobecná časť). 2001, s. 109.

všetky alternatívy, ktoré poskytuje právny poriadok jednotlivcovi za účelom ovplyvniť dianie, rozhodovanie o rôznych otázkach v obci, avšak predstavujú podstatu a bazálnu sféru garantovaných základným zákonom.

„Osobným základom územného samosprávneho celku sú jeho obyvatelia.“⁴ Obyvatelia obce sú zdrojom moci obecnej samosprávy. Analógiu možno vidieť v súvislosti s princípom suverenity ľudu, vychádzajúc z jeho obsahu, ktorý upravuje aj Ústava SR, a v zmysle ktorého sú zdrojom štátnej moci občania a títo majú právo moc aj vykonávať. Obyvateľ obce predstavuje dôležitý substrát územnej samosprávy. S jeho postavením sa spája celý rad otázok a problémov z rôznych oblastí spoločenského života, avšak v tomto príspevku, ako bolo naznačené venujeme pozornosť postaveniu obyvateľa pri realizácii jeho základných práv smerujúcich k participácii na samospráve obce⁵. Za tým účelom je predmetom nášho záujmu sčasti obsah práva účasti na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov, prostredníctvom komunálnych - obecných volieb v kontexte a s dôrazom na jednu (základnú) podmienku - existencia trvalého pobytu.

V prípade práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných ide o jedno zo základných politických práv občanov v demokratickej spoločnosti. Obsahom uvedeného práva sú vlastne spôsoby, ktoré umožňujú občanovi rozhodovať a spolupodieľať sa na realizácii štátnej moci. „Pod správou verejných vecí sa rozumie účasť na politickom živote štátu, na správe štátu, ako aj na správe verejných vecí v obciach a vo vyšších územných celkoch. Znamená možnosť uchádzať sa a zastávať akékoľvek funkcie vo verejnom živote bez akejkoľvek diskriminácie.“⁶ Súčasťou práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných je aj právo na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok. V zmysle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. Pl. ÚS 3/99 právo na prístup k verejným funkciám zaručené v článku 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky neznamena právo na úspech pri kandidovaní na konkrétnu funkciu. Jeho obsahom

⁴ Palúš, I. Somorová, E. Štátne právo Slovenskej republiky. 2008, s. 513.

⁵ Obyvateľ obce pri účasti na samospráve obce má právo najmä:

- a) voliť orgány samosprávy obce a byť zvolený do orgánu samosprávy obce,
- b) hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum),
- c) zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor a zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva,
- d) obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, a uplatňovať ďalšie práva.

⁶ Brösl, A. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. 2010, s.169.

je princíp rovnosti v prístupe k voleným a verejným funkciám. Článok 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky je tak vo vzťahu k článku 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ako *lex specialis*. Ako z uvedeného vyplýva, obsahom daného práva sú aj možnosti podieľať sa na správe vecí verejných v obciach. Európska charta miestnej samosprávy charakterizuje územnú samosprávu ako inštitút, ktorý vyjadruje práva a schopnosti obyvateľstva spravovať tú časť verejných vecí, ktoré sú jeho vlastné. Právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných demokratickými štátmi, aj členskými štátmi Rady Európy, vyjadrené už v Preambule Európskej charty miestnej samosprávy, a tiež, že miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému.

Na tomto mieste by sme upresnili, komu z hľadiska subjektu je daná možnosť zúčastňovať sa na samospráve v obci, ako je špecifikovaný pojem - obyvateľ obce. Ústava SR v čl. 64a definuje obec a vyšší územný celok ako samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Ústava tak výslovne „nedefinuje“ obyvateľa obce, ale I. Paluš a E. Somorová uvádzajú „V zmysle Ústavy SR /čl.64 a/ obyvateľmi územných samosprávnych celkov sú osoby majúce na ich území trvalý pobyt.“⁷ „Územná samospráva združuje v oboch formách ustanovených Ústavou SR osoby podľa kritéria trvalého pobytu. Každý, kto má trvalý pobyt na území obce, je príslušníkom obecnej samosprávy. Každý, kto má trvalý pobyt na území vyššieho územného celku, je príslušníkom daného vyššieho územného celku. Príslušnosť k Slovenskej republike, inému štátu ani bezdomovectvo nezbavuje ústavného práva na príslušnosť k územnej samospráve“⁸. Na základe uvedeného paralelnosť vnímame v súvislosti s vymedzením postavenia občana štátu, na základe jeho príslušnosti k danému štátu, a v prípade príslušnosti k obci - možno hovoriť o obyvateľovi obce(?) Pri určení pojmu a v týchto úvahách možno poukázať i na ďalšie ustanovenia ústavy, a to čl. 69 ods. 2,3, z obsahu ktorých vyplýva, že - poslancov obecného zastupiteľstva, ako aj starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Ak sa za obyvateľa obce považuje osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt, javí sa táto formulácia "ktorí majú na jej území trvalý pobyt" ako nadbytočná. Ústava Slovenskej republiky už článkom 30 ods. 1 priznáva cudzincom s trvalým pobytom na území SR⁹ právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obcí (a do orgánov vyšších územných celkov). V zmysle zákona o obecnom

⁷ Paluš, I. Somorová, E. Štátne právo Slovenskej republiky. 2008, s. 514.

⁸ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2004, s. 442.

⁹ Podrobnosti v súvislosti (o.i.) s udelením povolenia na trvalý pobyt cudzincom upravuje zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý s účinnosťou od 1.1.2012 ruší zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

zriadení sa obyvateľom obce rozumie osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt. V zákone (vychádzajúc z Ústavy SR) nie je podmienkou pre výkon uvedených práv status štátneho občianstva SR, teda tieto práva sú garantované aj cudzincom, avšak pri realizácii volebného práva a účasti na miestnom referende je výslovnou podmienkou trvalý pobyt na území danej obce. Aj zákon o obecnom zriadení špecifikuje možnosť voliť a byť volený do orgánov obce „svojim“ obyvateľom, obyvateľom obce. Dôraz je na existencii reálu trvalého pobytu. Táto podmienka sa však nevzťahuje na realizáciu všetkých práv týkajúcich sa výkonu samosprávy, pretože zo zákona ďalej vyplýva, že na samospráve obce sa môže podieľať aj ten, kto nie je prihlásený na trvalý pobyt, ale má na území obce nehnuteľný majetok, alebo platí miestnu daň alebo miestny poplatok v obci, je v obci prihlásený na prechodný pobyt alebo má čestné občianstvo. Tieto osoby však nemôžu realizovať volebné právo – aktívne ani pasívne, a ani nemôžu hlasovať o dôležitých otázkach obce v miestnom referende.

3. VÝZNAM TRVALÉHO POBYTU PRE REALIZÁCIU PRÁV

Trvalý pobyt je determinantom pre výkon priamej a nepriamej formy demokracie v podmienkach obce, uplatnenia práva účasti na veciach verejných a práve na prístup k funkcii v danej obci. Ak si chce jednotlivец uplatniť tieto práva, a nie je v obci prihlásený na trvalý pobyt – formálny (evidovaný), musí tak urobiť. Zákon o obecnom zriadení (ako aj zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí) tak pri uvádzaných alternatívach výkonu samosprávy viaže niektoré eventuality na existenciu formálneho trvalého pobytu – *de iure*, a v niektorých „postačuje“ faktický pobyt, resp. nepodmieňuje naplnenie práv evidovaným trvalým pobytom. Vymedzenie trvalého pobytu, práva a povinnosti občanov SR pri hlásení pobytu, ako aj ďalšie s tým súvisiace otázky upravuje zákon o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky č. 253/1998 Z.z. v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej len aj ako zákon o hlásení pobytu občanov). Trvalým pobytom je pobyt v mieste stáleho bydliska osoby, rozumie sa ním spravidla miesto, kde má rodinu, rodičov, byt alebo zamestnanie. Zákon o hlásení pobytu občanov upravuje taktiež povinnosti ohlasovne, pričom explikácia niektorých jeho ustanovení môže spôsobiť isté nezrovnalosti. Problémy vznikajú v súvislosti s postupom obce ako ohlasovne, v okamihu, ak si niektoré obce uzurpujú kompetencie nad rámec zákona. Poukážeme na prípad, keď obec prihlásenie osoby na trvalý pobyt podmienila určitou „skúšobnou dobou“, čím došlo zároveň k porušeniu základného práva – slobody pohybu a pobytu osoby a následne obmedzeniu realizácie ďalších práv, ktoré sa viažu na trvalý pobyt, ako už uvedené právo účasti na správe vecí verejných, ale aj ďalších upravenými konkrétnymi právnymi predpismi. Takýmto prípadom sa zaoberal aj verejný ochranca práv, kedy si obec v postavení ohlasovne a s tým spojenými úlohami, tieto interpretovala aj ako oprávnenie rozhodovať o udelení trvalého pobytu občianke aj vtedy, ak splnila zákonom (o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR) stanovené podmienky. Obec podmienila udelenie trvalého pobytu žiadateľke uplynutím skúšobnej doby, ktorá bola

stanovená v dĺžke jedného roka. Už samotná skutočnosť, že obec napriek tomu, že boli splnené zákonné podmienky prihlásenia osoby na trvalý pobyt, si vyhradila právo rozhodovať o jeho udelení, a zároveň určila ako podmienku skúšobnú dobu trvalého pobytu nemá oporu v zákone o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR, ani v zákone o obecnom zriadení, ktorý upravuje úlohy obce a jej orgánov. Nejasnou zostáva i otázka vymedzenia lehoty skúšobnej doby, ako aj forma kontroly určenému subjektu. Podľa zákona o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR „trvalý pobyt je pobyt občana spravidla v mieste jeho stáleho bydliska na území Slovenskej republiky“¹⁰, pričom občan môže mať v tom istom čase iba jeden trvalý pobyt a na jednom mieste. Trvalý pobyt je povinný hlásiť každý občan, ak sa trvalo nezdržiava v zahraničí, a pri hlásení trvalého pobytu je povinný uviesť zákonom stanovené údaje a predložiť v zákone uvedené doklady. Ohlasovňa, (ktorou v tomto prípade bola obec) je pri hlásení pobytu občana povinná overiť totožnosť osoby, ktorá hlásenie vykonáva, overiť úplnosť a správnosť uvedených údajov a platnosť dokladov potrebných na hlásenie pobytu, urobiť záznam o hlásení pobytu v evidencii pobytu občanov, ak sú splnené zákonom ustanovené podmienky, oznámiť ohlasovní doterajšieho trvalého pobytu občana skončenie predchádzajúceho trvalého pobytu, bezodkladne zaznamenať alebo oznámiť údaje o hlásení pobytu do okresnej evidencie a vydať občanovi na požiadanie potvrdenie o pobyte. Z uvedeného vyplýva, že ak občan prihlasujúci sa na trvalý pobyt splní zákonom určené podmienky, ohlasovňa je povinná ho na trvalý pobyt prihlásiť, teda nemôže prihlásenie podmieňovať splnením ďalších podmienok. Plnenie týchto úloh obcí im je zverené zákonom o hlásení pobytu občanov, ide o prenesený výkon štátnej správy, ako vyplýva z § 26 ods. 1 „Ministerstvo riadi výkon štátnej správy na úseku hlásenia a evidencie pobytu občanov a registra. Činnosť obcí, mestských častí hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava a mestských častí mesta Košice na úseku hlásenia a evidencie pobytu občanov a registra je preneseným výkonom štátnej správy.“ Obec po preskúmaní, či boli splnené náležitosti vyplývajúce zo zákona pre prihlasovanie trvalého pobytu, bola povinná prihlásiť žiadateľku na trvalý pobyt. Svojím postupom porušila viaceré práva dotknutej osoby, slobodu pohybu a pobytu vychádzajúc z oprávnenia vybrať si slobodne miesto pre svoje bydlisko – (či už na prechodný alebo trvalý pobyt) pretože tým, že nemohol vzniknúť trvalý pobyt *de iure* (i keď *de facto* vznikol pretože žiadateľka v obci bývala), nemohla (by) si uplatňovať ďalšie práva viažuce sa na trvalý pobyt, vrátane volebného práva, možnosti voliť a byť volený do orgánov obce, účasti na miestnom referende a ďalších. O určení skúšobnej doby pre žiadateľku rozhodlo obecné zastupiteľstvo, avšak jeho rozhodnutie mohol zmeniť – zrušiť starosta obce. Starosta obce ako najvyšší výkonný orgán obce a zároveň ako zodpovedný za plnenie povinnosti ohlasovne pobytu mal rozhodovať v týchto veciach. A ak

¹⁰ § 3 ods. 1 Zákona č. č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien.

už rozhodlo obecné zastupiteľstvo, starosta je ex lege oprávnený pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu.¹¹

Ďalšou oblasťou, aktuálnou a závažnou otázkou v súvislosti s inštitútom trvalého pobytu sú prípady „účelového“ prihlasovania osôb na trvalý pobyt v nadväznosti na komunálne voľby, v čase pred ich konaním so zámerom podporiť konkrétneho kandidáta a tak ovplyvniť výsledok volieb. Týchto prípadov sa objavilo viacero aj počas posledných volieb¹² do orgánov obce, najmä pri voľbe starostu obce. Dalo by sa povedať, že sa jedná o špecifický prípad - spôsob ovplyvňovania výsledkov volieb, keďže nie je vždy jednoduché preukázať zámer – úmysel ovplyvniť výsledky volieb. Prípadov, o ktorých rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky ako nezávislý orgán, do ktorého kompetencie spadajú aj otázky rozhodovania o neústavnosti a nezákonnosti volieb (aj) do orgánov obcí, bolo viacero. V týchto prípadoch oprávnené subjekty, neúspešný kandidát namietal neústavnosť a nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obce. O ich neplatnosti rozhoduje Ústavný súd Slovenskej republiky, do ktorého právomocí patrí aj právomoc spojená s uplatňovaním demokratických foriem vlády, tzv. volebné súdnictvo (v zmysle článku 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). „V konaní o zákonnosti volieb ústavný súd preskúmava dodržanie volebného zákona, ako aj dodržanie všetkých ďalších ustanovení o voľbách upravených v právnom predpise so silou zákona.“¹³ Ústavný súd preskúmava, či porušením zákona bol ovplyvnený výsledok volieb, a k zrušeniu volieb uviedol, že sa uplatní vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom, ktorý ovplyvňuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na to, aby ústavný súd využil toto oprávnenie, vyžaduje sa hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušovanie volebného zákona (tento právny názor vyjadril ústavný súd viackrát). A taktiež uviedol, že „nezákonnosť volieb musí byť v konaní o volebných veciach podľa § 59 a nasledujúcich zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. dokázaná a musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práva, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavného volebného práva a jeho princípov.“¹⁴ A ako uvádza J. Drgonec „účelom kritérií je odlišiť porušenie ústavy alebo zákona, ktoré preukázateľne malo alebo s rozumnou mierou pravdepodobnosti mohlo ovplyvniť priebeh alebo výsledok volieb od takého porušenia ústavy alebo zákona, ktoré priebeh alebo výsledok volieb ovplyvniť nemohlo.“¹⁵ Prirodzene ani

¹¹ www.vop.sk.

¹² Voľby do orgánov obcí konané v novembri 2010.

¹³ Pl. ÚS 17/1994, www.concourt.sk.

¹⁴ Pl. ÚS 21/1994, www.concourt.sk.

¹⁵ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2004, s. 695.

tieto aspekty nemožno generalizovať na všetky druhy volieb, pretože, ako poznamenáva J. Drgonec ďalej, „účel sledovaný stanovením týchto kritérií možno dosiahnuť diferenciaciou podľa prameňa práva, teda podľa toho, či bol porušený zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, zákon o voľbách do vyšších územných celkov alebo zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí.“¹⁶ V podstate ide o to, že treba odlíšiť a špecifikovať jednotlivé prípady, pretože to, čo môže mať zásadný vplyv na priebeh a výsledok volieb do orgánu územnej samosprávy, môže mať zanedbateľný účinok na voľby do Národnej rady Slovenskej republiky. Ak ide o voľby do orgánu samosprávy, môže ústavný súd vyhlásiť za neplatné voľby aj iba jedného orgánu samosprávy. Ústavný súd Slovenskej republiky môže v súvislosti s rozhodovaním o neústavnosti a nezákonnosti volieb či sťažnosti proti výsledku volieb ich vyhlásiť za neplatné, môže zrušiť napadnutý výsledok volieb, zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, ktorý bol riadne zvolený, alebo aj sťažnosť zamietnuť (§ 63 ods.1 z. č. 38/1993 Z. z.).¹⁷

Keďže zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí ustanovuje spôsob, hranice a ochranu súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, hrubé porušenie týchto pravidiel, ktoré má príčinný vzťah k výsledku takejto súťaže, narušuje aj ústavný princíp slobody súťaže politických síl garantovaný čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a to aj vo vzťahu medzi občanmi, ktorí uplatnili ústavné právo na prístup k volenej funkcii.¹⁸

Na základe prípadov, nemožno však očakávať akýsi precedens v spojitosti rozhodnutých vecí - prihlásených občanov v obciach krátko pred voľbami, pretože ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti musí vychádzať z viacerých atribútov, na základe ktorých rozhodne o neústavnosti a nezákonnosti volieb, a na základe čoho môže potom v zmysle § 63 ods.1 zákona č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov ako už bolo uvedené:

vyhlásiť voľby za neplatné,

zrušiť napadnutý výsledok volieb,

zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený,

¹⁶ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2004, s. 495.

¹⁷ Konanie vo volebných veciach upravuje zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších zmien a doplnkov.

¹⁸ PL. ÚS 1/00, www.concourt.sk

sťažnosť zamietnuť.

Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v článku 30 ústavy, aktívneho a pasívneho volebného práva. Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mali rovnaké postavenie. Podstatou zákonnosti volieb do orgánov samosprávy obcí je uskutočnenie volieb v súlade so zákonmi, ktoré sa dotýkajú volieb do orgánov samosprávy obcí (mutatis mutandis PL. ÚS 34/99, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 82/07). Zistená nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obcí musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavného volebného práva a jeho princípov (mutatis mutandis PL. ÚS 21/94, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 82/07)¹⁹. Teda nie každé porušenie zákona musí nevyhnutne vyvolať neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta.

Ústavný súd v súvislosti s námietkou „účelového prihlásenia sa na trvalý pobyt“ potreboval zdôrazniť, že trvalý pobyt v obci ako ústavná a zákonná podmienka výkonu volebného práva pre voľby do obecného zastupiteľstva a starostu obce nie je v právnej úprave ustanovená samoúčelne. Sleduje totiž legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t.j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria (relatívne) trvalú súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov pre ten účel, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. V rozpore s účelom a funkciou volieb sú také aktivity kandidátov na funkcie v orgánoch samosprávy obcí, ktoré na základe zneužitia liberalizácie právnej úpravy hlásenia trvalého pobytu občanov smerujú k tomu, aby sa týchto volieb mohli zúčastniť aj také osoby, ktoré trvalo žijú mimo územia obce, a teda netvoria, resp. v skutočnosti nechcú tvoriť trvalú súčasť tohto územného spoločenstva fyzických osôb – obyvateľov obce.²⁰ V tejto súvislosti môžeme poukázať na prípad²¹, kedy sťažovateľka namietala neústavnosť a nezákonnosť volieb starostu obce, pričom napádala predovšetkým hlasovanie mimo volebnej miestnosti a hromadné prihlasovanie sa na trvalý pobyt v čase krátko pred konaním volieb. Do volebných zoznamov a na kandidátku do obecného zastupiteľstva boli zapísaní občania, ktorí sa na trvalý pobyt prihlásili v obci v mesiacoch október a november, krátko pred voľbami. Vykonaným dokazovaním v konaní pred ústavným súdom bolo preukázané, že v období dvoch mesiacov pred voľbami sa na trvalý pobyt v obci prihlásilo 8 občanov, t.j. 20% voličov, ale z týchto sa tri osoby

¹⁹ PL. ÚS 110/07, www.concourt.sk

²⁰ PL. ÚS 110/07, www.concourt.sk

²¹ PL. ÚS 16/2011, www.concourt.sk

odhlásili v priebehu mesiaca po voľbách, čím boli evidenčne tieto osoby v obci prihlásené na trvalý pobyt iba 40 dní, a tak ústavný súd dospel k záveru, že minimálne týmto trom voličom nemohol vzniknúť faktický trvalý pobyt, pretože zrejme nemali ani záujem stať sa súčasťou územného spoločenstva obyvateľov obce. Okolnosti prípadu nasvedčujú, že dôvodom prihlásenia sa na trvalý pobyt bolo získanie možnosti hlasovať vo voľbách do orgánov miestneho zastupiteľstva a ovplyvniť výsledok volieb (aj keď pochopiteľne nemožno vyvodiť záver, že práve ich hlasy získal úspešný kandidát). V danom prípade ústavný súd posudzoval aj ďalšie skutočnosti, ktoré napádala sťažovateľka (protizákonné voľby do prenosnej urny) a fiktívny trvalý pobyt mohli mať také dopady, že mohli vyvolať reálne pochybnosti o tom, či voľby boli slobodné a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle oprávnených voličov.

Obyvatelia obce ustanovujú obecnú samosprávnú moc prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Voľby sú teda prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi, resp. obyvateľmi obce. Tomuto zodpovedá i zákonná úprava volebného súdnicstva, pre ktoré platí „vyvrátiteľná domnienka“, podľa ktorej volebný výsledok zodpovedá vôli voličov. Predložiť dôkazy na vyvrátenie tejto domnienky je povinnosťou toho, kto volebné pochybenie namieta.

4. NA ZÁVER

S postavením obyvateľa obce sa spája celý rad otázok, rozmanitých problémov z rôznych oblastí spoločenského života. Ved' len v spojení s uplatnením práva na výkon samosprávy v obci s akcentom na zúženú problematiku – realizácie volebného práva narážame na množstvo nejednoznačných otázok. Na základe uvedeného možno konštatovať, že existencia trvalého pobytu *de iure* - formálneho je základnou podmienkou pre realizáciu práv spojených s uplatňovaním práva zúčastňovať sa na veciach verejných v obci priamo (miestnym referendom), ako aj nepriamo prostredníctvom volených zástupcov, podmienkou pre uplatnenie práva aktívneho ako aj pasívneho. Podmienka evidovaného trvalého pobytu, je jednou z podmienok pre možnosť zúčastniť sa komunálnych volieb. Právne normy upravujúce danú oblasť neurčujú akúsi minimálnu lehotu jeho trvania v súvislosti s uplatnením volebného práva, resp. túto vieme subsidiárne odvodiť z ďalších aspektov procesu organizácie volieb. Aktívne volebné právo je priznané obyvateľom SR, ktorí majú v obci trvalý pobyt, pričom do zoznamu voličov dopíše okrsková volebná komisia aj v deň volieb voliča, ktorý platným preukazom totožnosti preukáže, že má trvalý pobyt v mieste, ktoré patrí do volebného okrsku. Za poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce môže byť zvolený volič, ktorý spĺňa vekovú hranicu a nenastali u neho prekážky vo výkone volebného práva, pričom v zmysle zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí sa kandidátne listiny podávajú 55 dní pred konaním volieb, a súčasťou uvedených údajov, je aj údaj o trvalom pobyte kandidáta. I keď sa v súvislosti s realizáciou uvedených práv dôraz kladie na existenciu trvalého pobytu evidovaného, neznamená to, že

faktický trvalý pobyt nemá zásadný význam. Domnievame sa, že práve úkony smerujúce k získaniu faktického trvalého pobytu sú jedným z krokov - signálom na naplnenie podstaty územnej samosprávy, ktorej súčasťou je záujem osôb žiť v obci trvale, a tvoriť súčasť územného spoločenstva osôb, stať sa obyvateľom danej obce. Aby však došlo k uskutočneniu daného zámeru, nepostačuje z nášho pohľadu splnenie požiadavky faktického trvalého pobytu, je potrebné aj získanie evidovaného trvalého pobytu, a tak až ich súhrn umožňuje využívanie najširšieho rozsahu práv obyvateľovi obce. Zároveň môžeme poukázať aj na skutočnosť, kedy pri rozhodovaní prípadov, či došlo k porušeniu volebného zákona a volebných pravidiel v takej intenzite, čo môže mať za následok neplatnosť volieb, bol istým indikátorom posudzovania daného stavu pred ústavným súdom i trvalý pobyt faktický. Ústavný súd pri výkone svojej právomoci rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb chráni princíp slobodných volieb, ktorý zahŕňa nielen organizačné záruky volebného procesu, ale aj ľudskoprávnu dimenziu volieb. Ústavný súd posudzuje každý prípad materiálne, prihliada pri tom tak na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi, „aby žiadny ústavný princíp neutrpel a naplnil sa jeho význam.“²²

Naznačené prípady v kontexte s inštitútom trvalého pobytu nie sú jedinými prípadmi, ktoré sú negatívnym javom volieb v obciach, vyskytujú sa aj iné formy zneužívania „nedokonalosti“ právnej úpravy, a tak prioritné riešenie vnímame v rovine právnej, stanovením jasných pravidiel konania volieb, keďže v prípade zákona o hlásení pobytu občanov, nie je jednoduché navrhnúť konkrétne zmeny v súvislosti s podmienkami pre udelenie trvalého pobytu, aby sa zabránilo prípadom zneužitia tohto inštitútu v čase konania volieb, pretože akékoľvek obmedzenia pri stanovení lehoty, by boli zásahom do slobody pohybu a pobytu. Návrhy de lege ferenda možno smerovať a navrhnúť v súvislosti so zavedením sankcií v prípadoch porušovania volebných pravidiel, avšak v tomto smere nastali v SR isté zmeny (v Trestnom zákone inkorporovaný § 336a – volebná korupcia), a tak až praktické skúsenosti ukážu, či uvedené zmeny reflektujú na vážnosť právnych predpisov, a či došlo k eliminácii nežiaducich javov, k úbytku prípadov sťažností na neústavnosť a nezákonnosť volieb, a aj k odbremeneniu ústavného súdu.

Literature:

- Bröstl, A. et al: Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, 463 s., ISBN 978-80-7380-248-6
- - Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár, Šamorín: Heuréka, 2004, 811 s., ISBN 80-89122-05-1
- - Jesenko, M. Pluralita tvorby práva v územnej samospráve. In Pluralizmus moci a práva, Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2009, 480 s., ISBN 978-80-970144-3-8

²² Mrva, M. Neopluralizmus? Neolitizmus? Alebo post-demokracia? In Pluralizmus moci a práva. 2009, s. 103.

- - Marczyová, K. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie), Bratislava: A PZ, 2010, 136 s., ISBN 978 – 80-8054-504-8
- - Mrva, M. Neopluralizmus? Neolitizmus? Alebo post-demokracia. In Pluralizmus moci a práva, Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2009, 480 s., ISBN 978-80-970144-3-8
- - Ottová, E. Teória práva, Bratislava: VO PraF UK, 2004, 227 s., ISBN 80-7160-187-X
- - Palúš, I. Štátne právo (Všeobecná časť), Košice: UPJŠ, 2001, 114 s., ISBN 80-7097-429-X
- - Palúš, I., Somorová, L. Štátne právo Slovenskej republiky. II. vydanie, Košice: UPJŠ, 2008, 558 s., ISBN 978-80-7097-703-3
- - Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov
- - Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších zmien a doplnkov
- - Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších zmien a doplnkov
- - Zákon č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien
- - PL. ÚS 6/08, www.concourt.sk
- - www.e-obce.sk
- - www.vop.sk

Contact – email

klaudia.marczyova@minv.sk

KONCEPČNÍ OTÁZKY PRÁVNÍHO POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ

MILOŠ MATULA

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje právnímu postavení úředníků v občanské státní službě v územní samosprávě. Zkoumá důvody pro nezbytnou diferenciaci jejich postavení a případné možnosti pro přiblížení nebo sjednocení právní regulace. Současně je reflektován problém míry event. uplatnění kariérního modelu v podmínkách ČR a problém diferenciaci postavení úředníků z hlediska zastávaných pozic ve správním systému.

Key words in original language

územní samospráva, úředník, právní regulace, kariérní model

Abstract

The paper deals with the legal status of civil service in the public service in local self-government. It examines the reasons for the necessary differentiation of their position and possible options for the approach or the unification of legal regulation. At the same time reflected the problem of possible application of the career model in the Czech Republic and the problem of differentiation status of officials from point of view serve as positions these officials in the administrative system.

Key words

local self-government, official, legal regulation, career model

Koncepční problémy související s právní regulací postavení úředníků v české veřejné správě mají dvojí povahu. V první rovině je možné uvést koncepční problémy legislativního charakteru, které mají primárně juristickou povahu. K těmto problémům patří zejména následující otázky.

Veřejnoprávní nebo soukromoprávní charakter právní úpravy.

Využití kariérního nebo meritního modelu ve veřejné správě, případně jejich kombinace nebo korekce, např. míra odlišnosti od běžného pracovního poměru.

Diferencovanost právní úpravy mezi státní správou a samosprávou.

Pojem úředníka, okruh osob sem zařazených, možnost výkonu činnosti úředníka cizinci.

Vztah práv a povinností úředníků, specifické povinnosti úředníků a jejich ochrana.

Modely vzdělávání úředníků, zejména vztah centrální regulace a plurality vzdělávacích subjektů.

Uvedené otázky byly vícekrát analyzovány v teoretické literatuře i v legislativních návrzích. Přes tuto pozornost a okolnosti, které v zásadě nevybočují z běžných střeoevropských poměrů a dovolují tedy i využití zahraničních zkušeností, přetrvává značná různost nejen výchozích pohledů, ale i legislativních představ, a především dochází ke stálému odkládání volby legislativního řešení. V ČR přitom již existuje platná, i když převážně nikoliv účinná zákonná úprava státní služby provedená zákonem č. 218/1990 Sb., a jak platná, tak účinná úprava postavení úředníků územních samospráv provedená zákonem č. 312/2002 Sb. Tyto zákony vycházejí ze zcela rozdílného přístupu k postavení úředníků.

Vyvstává tedy otázka příčin odkládání „definitivního“ legislativního řešení problematiky postavení úředníků, především z hlediska státní služby. Toto odkládání nepochybně souvisí i s konkrétními praktickými otázkami, jako je např. finanční zátěž spojená se zavedením státní služby nebo vytvoření určitých institucí, především Generálního ředitelství státní služby. Také k těmto otázkám ovšem bylo možné během devíti let existujícího právního stavu zaujmout určitou pozici a přiklonit se k nějakému způsobu regulace.

Skutečnost, že k takovému výběru způsobu regulace dochází teprve se značným odstupem a některé otázky jsou stále předmětem sporů, ukazuje, že jsou zde patrné ještě další koncepční problémy metajuristické povahy, jejichž řešení fakticky podmiňuje řešení právních otázek. Tyto metajuristické problémy mají opět několik konkrétních poloh. Jako klíčové je možné hypoteticky určit následující otázky.

Jaká jsou očekávání společnosti ve vztahu k veřejné správě?

Jaká jsou specificky očekávání společnosti ve vztahu k úředníkům?

Jak se vyvíjí fenomén byrokracie?

Jak rozumět požadavku nezávislosti ve vztahu k veřejné správě?

Jak nahlížet na problém internacionalizace veřejné správy?

Jakého druhu mohou být kvalifikační požadavky na výkon veřejné správy?

Ad 1.

Očekávání společnosti ve vztahu k veřejné správě procházejí od 19. století do dnešní doby výraznými proměnami. Tyto proměny je možné jen omezeně reflektovat v rámci tradiční polarity soukromé a veřejné správy a obvyklého rozlišení kariérního a meritního modelu pro výkon státní, resp. veřejné služby. V průběhu 20. století došlo k podstatnému zvýšení role veřejné správy ve společnosti a tím i k nárůstu jejich činností nejen z hlediska rozsahu, ale i z pohledu druhů

vykonávaných činností. Vývoj veřejné správy je tedy charakterizovaný zvyšováním heterogenity a podílu neklasických činností na výkonu veřejné správy. Uvedená situace velmi omezuje možnosti využití v kontinentálních evropských podmínkách tradičního kariérního modelu.

Ve správní vědě se stále více pozornosti věnuje problému státní správy nebo vůbec veřejné správy jako služby a vztahu takového pojetí k mocenským prvkům, které i nadále zůstávají charakteristické pro veřejnou správu, i když mají diferencovaný význam v jejich jednotlivých oborech. Tyto otázky jsou opět ve skutečnosti spojené s postavením úředníků, neboť jiná regulace je vhodná ve vztahu k činnosti úředníka vykonávajícího službu ve veřejném sektoru a jiná regulace je vhodná při zvýšeném uplatnění mocenských prvků.

Pojetí správy jako služby přibližuje navíc evropský kontinentální systém k angloamerickému systému a vyvolává otázku možné míry uplatňování kritérií a postupů charakteristický pro soukromou správu ve veřejné správě. Význam této otázky je značný především ve státech střední a východní Evropy, kde došlo k narušení přirozeného vývoje kariérního modelu veřejné správy. Současně zde byly s mimořádnou intenzitou nastoleny otázky související s procesy deetatizace a privatizace.

Ačkoliv procesy deetatizace a privatizace vedou v konečném důsledku ke snížení role veřejné správy, v období, kdy tyto procesy probíhají, dochází v mnoha směrech paradoxně k růstu role určitých správních struktur, především takových, které rozhodují v privatizačních procesech. Tato situace opět kladla a do jisté míry stále ještě klade zvýšené nároky na etiku chování úředníků a odolnost proti korupci, a to v systému, který se nemůže spoléhat na kontinuální fungování klasických etických zábran ve veřejném životě.

Zmíněná situace je spojena s mnohohrstevností a také rozporností očekávání společnosti ve vztahu k veřejné správě. Tato rozpornost se zvyšuje ne zcela ustálenou preferencí společenských hodnot a uplatnění postmoderního konceptu ve společenském uvažování, který sám o sobě zvyšuje různorodost očekávání a ztěžuje vytváření pevné hierarchie potřebné pro regulaci.

Významnou otázkou ovlivňující postavení úředníků je všeobecná kultura chování ve společnosti, zvláště správní a politická kultura. Úředníci působící ve veřejné správě přirozeně zastávají i jiné společenské role a navíc je zejména v období výrazných systémových změn také vysoká dynamika přechodů mezi veřejnou správou a uplatněním v jiných společenských činnostech. Tyto okolnosti mají za následek zvýšený vliv všeobecné společenské kultury na správní kulturu a chování úředníků.

Správní kultura má pochopitelně vlastní limity ztěžující optimalizaci veřejné správy. Tyto vlastní limity však nelze pokládat

při vysoké interakci procesů odehrávajících se ve veřejné správě s jinými společenskými procesy za klíčové. Úroveň fungování veřejné správy je tedy úzce propojena s fungováním jiných společenských činností a limity podnikatelské, politické i obecné občanské kultury nepochybně výrazně působí i na veřejnou správu.

Nedostatek správní a politické kultury, který je charakteristický pro země ocitající v transformačních procesech, současně výrazně komplikuje nalezení vhodného modelu právní regulace. V zásadě jde o to, že limity, které v sobě obsahuje konec konců každá regulace, se v podmínkách snížené správní a politické kultury projeví dříve a v podstatě mohou znemožnit reálné využití předností příslušných modelů. Volba každého modelu tak může nakonec vést k neuspokojivým výsledkům. Rozhodující totiž není volba určitého způsobu právní regulace, nýbrž vývoj společenského nazírání na veřejnou správu a společenskou kulturu.

Ad 2.

Očekávání, která má společnost ve vztahu k úředníkům, jsou do značné míry rozporná. Tato rozpornost konec konců vyplývá na jedné straně ze zvýšeného podílu administrativy na prakticky všech společenských činnostech a tedy zvýšené potřeby úředníků a na druhé straně z hodnocení veřejné správy jako činnosti, která je do jisté míry zbytná, případně, u které je alespoň neustále nutné pečovat o to, aby byla udržována v mezích únosných pro společnost.

Vzestup administrativních aspektů všech činností vede také k situaci, kdy v podstatě každý, kdo vykonává jakoukoliv v širším smyslu intelektuální činnost, vykonává rovněž řadu správních činností, přičemž podíl správních činností má patrně stoupající tendenci. Uvedený stav vyvolává psychologii nadbytku veřejné správy a současně pocit, že správní činnosti v podstatě každý člověk alespoň s určitým stupněm vzdělání rozumí. Ani jedna z těchto okolností není ovšem příznivá pro hodnocení veřejné správy a pro skutečné poznání jejích potřeb. Kromě toho je třeba vzít v úvahu, že výkon správních činností lidmi, jejichž profesí není správa, má nutně v řadě případů amatérské rysy a jeho kvalita je příliš závislá na přirozeném talentu pro správní činnost, který kupodivu také existuje.

Prvořadou podmínkou pro odstranění zmíněného rozporu nebo alespoň jeho redukce na přijatelnou míru je pohled na veřejnou správu jako na jakoukoliv jinou činnost, činnost, která je společensky nezbytná a musí být vykonávána. Rozsah administrativní činnosti není přitom závislý v první řadě na správě samotné, ale na administrativní náročnosti řídicích procesů, která se utváří ze značné části v důsledku politického rozhodování, ale nepřímo i působením prvků „ideologické“ povahy a podnikatelské kultury.

Veřejná správa je z povahy věci obtížně regulovatelná z kvantitativního hlediska. To ovšem není specifické pouze pro veřejnou správu, ale do značné míry souvisí s povahou veřejného

sektoru vůbec, stačí připomenout třeba objektivní nemožnost plného uspokojení nároků na zdravotnické služby.

V důsledku problémů uvedených v předcházejících odstavcích vzniká představa, že klíčovým problémem kvality veřejné správy je její kvantita, resp. kvantita osob, které ji vykonávají. Projevuje se tedy názor, že samotné snižování počtu úředníků je výrazným projevem zvyšování efektivity veřejné správy, přičemž za systémově kvalitní lze pochopitelně pokládat pouze efektivní správu. V této souvislosti si stačí uvědomit, jak by bylo nazíráno na to, kdyby někdo viděl klíčový potenciál pro zvýšení efektivity školství ve snížení počtu učitelů nebo pro zvýšení efektivity zdravotnictví ve snížení počtu lékařů.

Představy o významu redukce úředníků se pochopitelně pouze vztahují k právní regulaci jejich postavení. Je zcela logické, že pokud mám mít možnost redukce administrativního aparátu, nemohu na určitou míru stabilizovat postavení úředníků.

Vyvstává tedy otázka, do jaké míry chceme skutečně stabilizovat správu. Jediným problémem tu přitom není počet úředníků, ale stejný význam má otázka zachování stávající struktury úředníků a konkrétního personálního obsazení. Představa o nevyhovujícím konkrétním obsazení úřednických míst opět významně působí proti takovým variantám právní regulace, které zvyšují právní ochranu úředníků.

Je ovšem otázka, zda snížení stability administrativy skutečně vede k očekávaným důsledkům ve směru zvýšení efektivity veřejné správy. Počet úředníků je totiž závislý primárně na administrativní náročnosti řízení, nikoliv naopak. Pokud se nezmění administrativní náročnost řízení, dochází po různé dlouhé době k návratu počtu úředníků na původní hodnoty, ovšem s důsledkem na jejich průměrnou profesionální zkušenost a znalost problematiky. Další otázka je, zda odejdou právě ti úředníci, které bychom potřebovali z hlediska efektivity správy vyměnit. Zkušenosti s reorganizací správy v různých státech ukazují, že tomu tak rozhodně vždy není. Těmito faktory je dále snižován pozitivní efekt případné personální redukce administrativy. Jakkoliv může být taková redukce diferencovaně podle situace jednotlivých oborů správy a správních orgánů potřebná, nelze v nich hledat klíčový zdroj zvýšení efektivity správních regulací a tudíž jí i příliš přizpůsobovat právní regulaci postavení úředníků.

Ad 3.

Fenomén byrokracie nabývá ve vývoji společnosti stále nových forem a přinejmenším od Croziera je známo, že byrokracie je ve skutečnosti daleko pružnější než by odpovídalo původní weberovské charakteristice. V této souvislosti je především důležité vzít v úvahu, že byrokracie je spojena především s vedoucími místy ve veřejné správě. Zvýšení počtu účetních nebo úřednic vydávajících

občanské průkazy může sice způsobit kvantitativní nárůst administrativy, nikoliv však růst byrokracie v sociologickém smyslu. Tento růst je generován z politických a jiných významných společenských struktur a z administrativních elit.

Z hlediska očekávání společnosti od veřejné správy je tedy na místě položit si otázku, co společnost očekává specificky od vedoucích úředníků a do jaké míry jsou tato očekávání naplňována. V každém případě však lze konstatovat, že pokud bychom viděli určité riziko ve stabilitě postavení úředníků z hlediska možného vývoje byrokracie, muselo by takové riziko být spojeno ještě výrazněji se stabilitou postavení vedoucích úředníků. To do jisté míry zpochybňuje korektnost řešení založených na vyšší míře stability postavení vedoucích úředníků než úředníků vůbec. Zdálo by se také logické, že pokud má mít někdo právní jistotu výkonu určité funkce ve veřejné správě, musí mít především jistotu samotného působení ve veřejné správě.

Další otázkou z hlediska postavení vedoucích úředníků je jejich propojení s dalšími společenskými elitami. Toto propojení se zvyšuje tím, že v podmínkách české veřejné správy řada vedoucích úředníků nepřichází na svá místa v důsledku klasického kariéerního postupu, ale v důsledku příslušnosti k neformálním elitám, jejichž příslušníci nejednou střídají působení ve veřejné správě s vlivnými místy v jiných oblastech společenského života.

Ad 4.

Míra nezávislosti úředníků patří mezi tradiční problémy veřejné správy, nicméně jejich význam stoupá s rychlostí pohybu společenských vztahů. Zcela jiný byl význam nezávislosti ve stabilizovaných podmínkách Rakousko-Uherska nebo první československé republiky, kdy tlak na omezení této nezávislosti byl limitovaný převahou klasických správních činností a relativně nižší rychlostí společenského pohybu od významu, který má nezávislost úředníků v dnešních podmínkách, kdy toto rozhodování je daleko více propojeno s jinými aspekty společenského rozhodování.

Nezávislost úředníků nemůže mít intenzitu soudcovské nezávislosti, neboť by jinak nemohl být zajištěn demokratický princip rozhodující úlohy volených orgánů. Naproti tomu i ve veřejné správě se uskutečňuje řada činností, které se svým charakterem do jisté míry blíží soudnímu rozhodování v tom smyslu, že má jít o objektivní rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob na základě zákona. Zejména při tomto rozhodování je tedy určitý stupeň nezávislosti úředníků podmínkou k tomu, aby veřejná správa byla vykonávána nejen v souladu se zákonem, ale i spravedlivě a věcně správně.

Klíčovou otázkou pro nezávislost úředníků je vztah politiky a správy. Tento vztah zdaleka není závislý jen na právní regulaci, ale zejména také na politické a správní kultuře. Klíčový problém spočívá

v tom, že nelze současně vyžadovat objektivitu a nestrannost a přitom v zájmu boje proti byrokracii podřizovat úředníky při výkonu jejich kompetencí politickým vlivům a vystavovat je nadměrně subjektivnímu hodnocení. Jde opět o klasický případ rozporů ve společnosti souvisejících s očekáváními od veřejné správy i od jednotlivých úředníků.

Důležitým předpokladem pro kvalitní regulaci postavení úředníků je zde přijetí faktu, že každé zvýšení nezávislosti podmiňující nestrannost rozhodování současně dává ztížené možnosti korekce administrativního rozhodování jinými subjekty a naopak. Nelze si zachovat výhody všech regulací současně.

Ad 5.

Míra internacionalizace administrativy je pochopitelně rozdílně vnímána v různých oborech a činnostech veřejné správy a je tu vždy na jedné straně otázka využití kvalitních zahraničních odborníků a respektování evropských principů ve veřejné správě na straně druhé a zachování principu suverenity státu na straně druhé. Z hlediska právního postavení úředníků lze pak jen stěží zachovat zcela jednotný přístup k otázce, zda úředník musí být státním občanem. U některých rozhodovacích činností je to z hlediska svrchovanosti státu zřejmě potřebné, v jiných oblastech, např. u neklasických správních činností a v koncepčních záležitostech může být naopak přítomnost cizího prvku funkční.

Ad 6.

Významnou otázkou je, jakou kvalifikaci od úředníka očekáváme. Z obsahového hlediska je zde možné dvojí pojetí. První pojetí nahlíží na veřejnou správu jako na každou jinou odbornou činnost a je spojeno s požadavky na přiměřené vzdělání nejen z hlediska výše, ale také z hlediska druhu vzdělání. Druhé pojetí vychází z toho, že ve veřejné správě je často zapotřebí kombinace různých odborných znalostí a schopnost určitého přesahu může být zejména na vyšších místech důležitější než druh dosaženého vzdělání. Řešení tohoto problému nelze omezit na vztah generalistů a specialistů ve veřejné správě, protože i pro pozici generalisty jsou určité druhy vzdělání vhodnější.

Uvedený rozpor patrně nelze řešit jinak než s přihlédnutím ke specifickým okolnostem různých správních činností a zkušenostem z veřejné správy, případně schopnosti zastávat případně i bez ohledu na druh vzdělání činnosti potřebné ve veřejné správě. Nejsložitější je zde nalezení kompromisu mezi rizikem působení velkého počtu osob, jejichž kvalifikace se ve skutečnosti nevztahuje k veřejné správě a rizikem přílišné formalizace požadavků pro výkon určitých činností a funkcí, jehož důsledky můžeme velmi dobře vidět např. ve vysokém školství.

Pohřichu se pozornost ve vztahu ke vzdělávání nezaměřuje ani tak na tyto obsahové otázky jako spíše na institucionální základ vzdělávání ve veřejné správě, kde ovšem opět vyvstává zcela

racionální otázka vztahu mezi nezbytnou centrální regulací a pluralitou subjektů podílejících se na vzdělávání.

Koncepční otázky, které zde byly stručně nastíněny, jsou ve skutečnosti předpokladem pro adekvátní řešení otázek juristických. Dokud si nebudou umět politici, další společenské struktury a občané vůbec na ně odpovědět způsobem, který by alespoň minimalizoval rozpory v nich obsažené, nelze očekávat funkční řešení ani juristických problémů. Je pochopitelné, že při vzrůstající heterogenitě veřejné správy a závislostech mezi správou a dalšími společenskými strukturami není řešení daných otázek a snížení rozporů jednoduché, nicméně bez takového řešení se ocitáme ve stejné situaci, jako bychom se pokoušeli o léčení pacienta bez stanovení diagnózy. Dosavadní „terapeutické“ výsledky ve vztahu k veřejné správě opravdu takové situaci odpovídají.

STAROSTA OBCE A JEHO VZDELANIE CHAIRMAN OF THE COMMUNITY AND HIS EDUCATION

RASTISLAV MUNK

Katedra Správneho a Environmentálneho Práva
Právnická Fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Slovenská
Republika

Abstract in original language

Autor sa v článku venuje problematike prístupu každej fyzickej osoby k volenej funkcii starostu obce a k možnému obmedzeniu prístupu k tejto funkcii z dôvodu dosiahnutého vzdelania.

Key words in original language

starosta obce, obmedzenie prístupu fyzickej osoby k funkcii starostu obce

Abstract

Author is concerned with the issue of access for each individual to hold the chairman of the community and the possible restriction of access to this feature because of achieved education.

Key words

chairman of the community, restriction of access of individual to hold chairman of the community

1. ÚVOD

Po voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2010, ktoré sa konali dňa 27. novembra 2010 sa po celom území Slovenskej republiky rozšíril audiovizuálny záznam, na ktorom je zachytený zvolený starosta obce Richnava pri tom, ako skladá svoj sľub starostu obce¹. Z predmetného videozáznamu je jednoznačne zrejmé, že zvolený starosta obce Richnava nie je schopný samostatne prečítať sľub starostu podľa § 13 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), čo je nevyhnutnou podmienkou vzniku funkcie starostu obce. Následne je na tomto videozázname zachytené, ako mu je tento sľub predčítaný predsedníčkou miestnej volebnej komisie a zvolený starosta obce len vysloví svoj súhlas s týmto predčítaným sľubom. Tento videozáznam bol obsahom hlavných správ všetkých televíznych staníc v Slovenskej republike ešte niekoľko týždňov po voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2010, pričom v nadväznosti na tento rozšírený videozáznam sa prostredníctvom internetu začali šíriť aj ďalšie videozáznamy s obdobným obsahom.

¹ <http://www.youtube.com/watch?v=1xp--amEPR>

Je potrebné poukázať na skutočnosť, ako to bolo prezentované aj v médiách po voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2010, že možno dôvodne predpokladať, že zvolený starosta obce nevie čítať ani písať, ba dokonca nemá ani základné vzdelanie. Okamžite po týchto udalostiach sa dostala do popredia otázka, či takáto fyzická osoba spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu obce, keďže pri výkone funkcie starostu obce, tento rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach obyvateľov obce a o verejných záležitostiach obce a jej obyvateľov. V tejto súvislosti je potrebné tiež pripomenúť, že v dnešnej dobe informatizácie spoločnosti musí starosta obce ovládať nielen základy výpočtovej techniky, ale aj informatiky. Zároveň je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že Slovenská republika je súčasťou Európskej únie, ktorá taktiež svojimi rozhodnutiami ovplyvňuje život samosprávy na Slovensku. Funkcia starostu obce má európsky rozmer v tom, že v oblasti samosprávy obce sa uplatňuje európske právo v podobe množstva nariadení, smerníc, odporúčaní a iných rozhodnutí. Sledovanie legislatívy Európskej únie je neľahkou úlohou pre človeka s ukončeným právnickým vzdelaním a nie to ešte pre niekoho, kto nemá ukončené ani základné vzdelanie.

Po týchto uskutočnených udalostiach po voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2010 sa okamžite rozprúdila široká dišputa odbornej i laickej verejnosti, ako aj politikov, ktorej obsahom bolo, či súčasná úprava podmienok výkonu funkcie starostu obce je dostačujúca, a či by vzhľadom na vyššiu odbornú úroveň spoločnosti nemali byť tieto podmienky sprísnené, prípadne doplnené o podmienku najvyššieho dosiahnutého vzdelania, prípadne tiež ďalších podmienok. Vzhľadom na účel tohto článku sa však budem venovať len novej právnej úprave najvyššieho dosiahnutého vzdelania ako novej podmienke na výkon funkcie starostu obce.

Starosta obce je volený funkcionár miestnej samosprávy, od ktorého sa očakáva, že bude ochotný a profesionálne schopný pracovať v prospech rozvoja obce, ako aj potrieb a záujmov jej obyvateľov. Nároky na výkon funkcie starostu obce – ľudské, morálne, odborné i profesionálne – sa sústavne zvyšujú.² Táto skutočnosť už bola potvrdená aj legislatívnou zmenou, kedy na základe zákona č. 102/2010 Z.z. bol novelizovaný a doplnený zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Na základe tejto novelizácie zákona o obecnom zriadení bola do tohto zákona doplnená povinnosť pre starostu obce prehlbovať si svoje vedomosti, a to konkrétne v ustanovení § 13 ods. 12 zákona o obecnom zriadení, cit.: *Starosta si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu.*³

² PALUŠ, I.: *Nové kritériá na prvého občana obce.* zdroj: <http://www.civil.gov.sk/archiv/CASOPIS/2006/14/1414kr.htm>

³ § 13 ods. 12 zákona o obecnom zriadení

Z citovaného ustanovenia je zrejmé, že problém vzdelania starostov obcí je v Slovenskej republike rozšíreným problémom a legislatíva sa snažila tento čiastočne odstrániť doplnením citovaného ustanovenia do zákona o obecnom zriadení. Vzhľadom na skutočnosť, že neexistuje žiadna koncepcia vzdelávania starostov obcí, mám za to, že toto ustanovenie nevyrieši problém vzdelanosti starostov obcí, navyše keď zákon o obecnom zriadení túto povinnosť ustanovuje bez akejkoľvek sankcie. Nastáva preto otázka, či neposunúť vzdelanie fyzickej osoby ako podmienku výkonu funkcie starostu obce.

2. PRÁVNA ÚPRAVA PODMIENOK NA VÝKON FUNKCIE STAROSTU OBCE

Pri hodnotení podmienok výkonu funkcie starostu obce treba vychádzať najmä zo zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí (ďalej len „zákon o voľbách“), ale tiež zo zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Zákon o voľbách stanovuje podmienky na výkon funkcie starostu obce v ustanoví § 4 v spojení s § 2. Podľa ustanovenia § 4 zákona o voľbách, cit.: *Za starostu obce (primátora), v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice starostu mestskej časti môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 2 písm. b) a d) a ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 25 rokov veku.*⁴ Podľa § 2 ods. 2 písm. b) a d) zákona o voľbách prekážkou vo výkone volebného práva je výkon trestu odňatia slobody a pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony.

Vzhľadom na citované ustanovenia zákona o voľbách, v súčasnosti právna úprava stanovuje nasledovné podmienky na výkon funkcie starostu, t.j. podmienky, ktoré musí spĺňať kandidát na funkciu starostu:

dovŕšenie 25 roku veku,

trvalý pobyt v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice,

plná spôsobilosť na právne úkony, t.j. fyzická osoba nemôže mať spôsobilosť na právne úkony obmedzenú, ani nemôže byť fyzická osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony,

nemôže byť vo výkone trestu odňatia slobody.

Každá fyzická osoba, ktorá napĺňa všetky štyri vyššie uvedené podmienky na výkon funkcie starostu stanovené zákonom o voľbách, môže kandidovať za starostu obce a v prípade úspechu vo voľbách sa aj stať starostom obce, primátorom mesta, prípadne starostom

⁴ § 4 zákona o voľbách

mestskej časti. Dokonca aj cudzinec pokiaľ má trvalý pobyt v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice a spĺňa ostatné tri podmienky na výkon funkcie starostu obce, môže kandidovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí na post starostu. Nie je pritom rozhodujúce, či konkrétna fyzická osoba ovláda Slovenský jazyk, prípadne ako dobre ovláda Slovenský jazyk, ani nie je rozhodujúce, či konkrétna osoba má akékoľvek dosiahnuté vzdelanie, ba dokonca nie je ani rozhodujúce, či konkrétna osoba vie aspoň čítať a písať.

3. MOŽNOSŤ ZAVEDENIA PODMIENKY NAJvyššieho DOSIAHNUTÉHO VZDELANIA AKO PODMIENKY NA VÝKON FUNKCIE STAROSTU

Ako bolo už vyššie uvedené súčasne platná právna stanovuje štyri podmienky na výkon funkcie starostu, a to a) dovŕšenie 25 roku veku, b) trvalý pobyt v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice, c) plná spôsobilosť na právne úkony, t.j. fyzická osoba nemôže mať spôsobilosť na právne úkony obmedzenú, ani nemôže byť fyzická osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony, d) nemôže byť vo výkone trestu odňatia slobody. Pokiaľ by sme chceli zabezpečiť, aby na funkciu starostu obce mohli kandidovať len osoby, ktoré majú určitý stupeň dosiahnutého vzdelania, prípadne aj odpracovanej praxe v určitej oblasti, musela by k uvedeným štyrom podmienkam na výkon funkcie starostu prísť ďalšia podmienka, ktorá by stanovila najnižšie dosiahnuté vzdelanie fyzickej osoby, prípadne tiež potrebný počet odpracovaných rokov v určitej oblasti. Tu však nastáva veľmi ťažká otázka, a to síce, či je možné, ako podmienku na výkon verejnej funkcie, t.j. funkcie starostu obce ustanoviť podmienku najnižšieho dosiahnutého vzdelania, prípadne potrebný počet odpracovaných rokov v praxi v určitej oblasti. Odpoveď na túto otázku nie je jednoznačná a mnoho právnikov má odlišné názory. Je potrebné zaoberať sa skutočnosťou, či stanovenie takejto podmienky nie je protiústavné a preto odpoveď na túto otázku je treba hľadať v ústave.

V úvode je nevyhnutné poukázať na ustanovenie § 1 zákona o voľbách, podľa ktorého, cit.: *Voľby do orgánov samosprávy obcí sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.*⁵ Predmetné ustanovenie zákona o voľbách stanovuje, že voľby do orgánov samosprávy obcí sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. V podstate ide o duplicitnú úpravu, pretože podľa čl. 69 ods. 3 prvá veta ústavy, cit.: *Starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie.*⁶ Skutočnosť, že volebné právo je všeobecné znamená, že

⁵ § 1 zákona o voľbách

⁶ čl. 69 ods. 3 ústavy

volebné právo má každý, či už ide o aktívne alebo pasívne volebné právo. Čo sa týka rovnosti volebného práva, tak táto skutočnosť predstavuje, že každý volič má rovnaké právne postavenie ako všetci ostatní voliči, a že hlas každého voliča má rovnakú váhu. Priamosť volebného práva vyjadruje, že každý volič uplatňuje svoje volebné právo vo svojom mene. Posledným znakom volebného práva je, že toto sa vykonáva tajným hlasovaním. Všeobecná právna úprava volebného práva je zakotvená v čl. 30 ústavy. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, cit.: *Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.*⁷ Z uvedeného ustanovenia vyplýva skutočnosť, že aj cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a tým aj za starostu obce. Samozrejme v spojení so zákonom o voľbách za starostu obce môže kandidovať len cudzinec s trvalým pobytom na území tej, ktorej obce. podľa čl. 30 ods. 3 ústavy, cit.: *Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním.*⁸ Ide všeobecnú právnu úpravu určenia základných kvalít volebného práva, ku ktorej je ustanovenie čl. 69 ods. 3 ústavy špeciálnym ustanovením, ktoré však upravuje totožné kvality volebného práva v prípade volieb starostu obce, preto sa týmto už venovať nebudem. Posledným a najdôležitejším ustanovením majúcim vplyv na možnosť zavedenia podmienky dosiahnutého najnižšie možného vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce je ustanovenie čl. 30 ods. 4 ústavy, cit.: *Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.*⁹ Predmetné ustanovenie poskytuje ochranu prístupu k voleným funkciám za rovnakých podmienok všetkým občanom. Podľa právneho názoru Ústavného súdu SR, cit.: *Prístup za rovnakých podmienok znamená, že nemožno v procese tvorby, či aplikácie práva preferovať alebo diskriminovať niektoré subjekty pred inými pri uchádzaní sa o verejné funkcie. Subjektom tohto práva je každý občan, ktorý sa o volenú funkciu uchádza.*¹⁰ Z tohto citovaného ustanovenia sa na prvý pohľad zdá, že stanovenie podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce je diskriminačné, preferujúce niektoré subjekty pred inými a tým pádom protiústavné. Nie všetci ústavní právnici a ani ja však nie sú jednoznačným zástancom takéhoto výkladu čl. 30 ods. 4 ústavy.

⁷ čl. 30 ods. 1 ústavy

⁸ čl. 30 ods. 3 ústavy

⁹ čl. 30 ods. 4 ústavy

¹⁰ PL. ÚS 35/03

Pre rôznorodosť právnych názorov, dovoľm si uviesť dva z nich, z ktorých jeden tvrdí, že zavedenie podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce je protiústavné a druhý tvrdí presný opak. Podľa názoru Eduarda Bárányho, bývalého sudcu Ústavného súdu, dnes advokáta, cit.: *Ústava pravdepodobne neumožňuje stanovenie vzdelanostného kritéria pre zastávanie týchto verejných funkcií.*¹¹ Odlišný právny názor zastáva ústavný právnik Štefan Kseňák, cit.: *Pokiaľ by šlo skutočne o negramotnosť, môj názor je ten, že osoba, ktorá nevie čítať a písať, nemá vykonávať funkciu starostu. Obyvatelia majú totiž právo na riadny výkon samosprávy a osoba, ktorá nie je gramotná, nie je dostatočnou garanciou pre plnenie úloh samosprávy. Starosta obce predsa vykonáva v mene obce aj právne úkony, a to aj tie, kde zákon vyžaduje písomnú formu. Ako sa oboznámi negramotná osoba napríklad so zmluvou?* Odpoveď na otázku, či zavedenie podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce je protiústavné preto nie je jednoznačná a v konečnom dôsledku túto otázku vyrieši až rozhodnutie Ústavného súdu SR.

Osobne som zástancom právneho názoru ústavného právnik Štefana Kseňáka a zastávam názor, že osoba, ktorá nevie čítať a písať, nemá vykonávať funkciu starostu. Dokonca si dovoľm tvrdiť, že nielen osoba, ktorá nevie čítať a písať nemá zastávať funkciu starostu obce, ale aj zavedenie podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce nemusí byť apriori protiústavné. Svoje tvrdenie opieram o nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 19/98, ktorý už obdobnú situáciu v minulosti riešil. Predmetom tohto nálezu je riešenie otázky, či zavedenie 1-ročného trvalého pobytu v obci pre uplatnenie pasívneho volebného práva vytvára nerovnosť medzi kandidátmi. Rozhodnutie Ústavného súdu v tejto veci znelo, že zavedenie takejto podmienky je protiústavné, pretože nemá opodstatnenie z aspektu verejného záujmu. To znamená, že pokiaľ by nejaká podmienka mala opodstatnenie z aspektu verejného záujmu, rozhodnutie Ústavného súdu SR by mohlo byť odlišné.

Zároveň na podporu svojich tvrdení citujem z tohto nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/98 *ústavný súd pri hodnotení ústavnosti alebo neústavnosti bral do úvahy tieto aspekty:*

či objektívne existuje legitímny verejný záujem na obmedzení pasívneho volebného práva,

či zákonom upravené obmedzenie pasívneho volebného práva je naozaj nevyhnutné so zameraním na realizáciu verejného záujmu,

¹¹ <http://korzar.sme.sk/c/5855473/vlada-uvazuje-o-povinnom-vzdelani-starostov.html>

či existuje priama príčinná súvislosť medzi verejným záujmom a potrebou zákonného obmedzenia pasívneho volebného práva.¹²

Vzhľadom na citované skutočnosti z nálezu Ústavného súdu SR mám za to, že v prípade zavedenia podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce sú všetky vyššie uvedené podmienky, t.j. legitímny verejný záujem na obmedzení pasívneho volebného práva, zákonom upravené obmedzenie pasívneho volebného práva je nevyhnutné so zameraním na realizáciu verejného záujmu a že existuje priama príčinná súvislosť medzi verejným záujmom a potrebou zákonného obmedzenia pasívneho volebného práva naplnené a rozhodnutie Ústavného súdu SR by v tomto prípade mohlo byť odlišné.

Ďalej je tiež nevyhnutné uviesť skutočnosť, že do Národnej rady Slovenskej republiky bol dňa 18.8.2011 doručený návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Anny Belousovej a Rudolfa Pučíka na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, ktorým sa má ako podmienka na výkon funkcie starostu obce zaviesť ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. Z dôvodovej správy k tomuto návrhu zákona na podporu svojich tvrdení uvádzam, cit.: *Ústava Slovenskej republiky v Čl. 42, ako aj Listina základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd) v čl. 33, stanovujú právo každého na vzdelanie, pričom stanovujú, že školská dochádzka je povinná a jej dĺžku a vekovú hranicu ustanoví zákon a rovnako zabezpečujú právo občanov na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách a podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách. Z dôvodu, že každý má právo na vzdelanie, z dôvodu, že občania majú právo na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách, ba dokonca, že zákon č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) ustanovuje povinnú školskú dochádzku, nemožno o zavedení podmienky najnižšieho dosiahnutého vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce hovoriť ako o diskriminačnej a protiústavnej. Z dôvodovej správy na podporu svojich tvrdení ďalej uvádzam, cit.: *Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zmysle § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov,**

¹² PL. ÚS 19/98

spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia. Z uvedeného je jednoznačné, že stanovením kvalifikačných predpokladov pre výkon verejnej funkcie starostu obce nebude porušený princíp rovnakých podmienok občanov k tejto verejnej funkcii.

S ohľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti dovoľm si tvrdiť, že zavedenie podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce nemusí byť apriori protiústavné. V súčasnom stave rozvoja spoločnosti mám za to, že je žiaduce, aby osoba vykonávajúca verejnú funkciu, ktoré je oprávnená samostatne rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach obyvateľov obce a o verejných záležitostiach obce a jej obyvateľov bola aspoň minimálne vzdelaná.

Odporcovia môjho názoru tiež argumentujú tým, že zavedením vzdelanostného cenzu ako podmienky na výkon funkcie starostu obce sa zvýši počet obcí, v ktorých sa nenájde kandidát na funkciu starostu obce. Túto skutočnosť nepopieram, avšak v tejto súvislosti je vhodné pripomenúť volebné výsledky v Slovenskej republike vo voľbách do orgánov samosprávy obcí za rok 2010. Vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2010 sa v Slovenskej republike starosta obce, resp. primátor mesta volil v 2924 obciach, mestách, mestských častiach, pričom počet obcí, miest, mestských častí, v ktorých bol zvolený starosta obce, primátor mesta, starosta mestskej časti bol 2907.¹³ Z uvedených výsledkov volieb do orgánov samosprávy obcí za rok 2010 je zrejmé, že aj bez zavedenia vzdelanostnej podmienky na výkon funkcie starostu obce nebol starosta obce zvolený v 17 obciach, preto tento argument, že zavedením vzdelanostného cenzu ako podmienky na výkon funkcie starostu obce sa zvýši počet obcí, v ktorých sa nenájde kandidát na funkciu starostu obce, neobstojí (aj keď túto domnienku nepopieram), ale ako konštruktívnejšie riešenie tohto problému navrhujem radšej hľadať legislatívne riešenie, ako zabezpečiť fungovanie obce vo všetkých prípadoch, v ktorých nie je zvolený starosta obce z akéhokoľvek dôvodu.

4. ZÁVER

Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti ohľadom zavedenia podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce nie je jednoznačne zrejmé, či takáto nová právna úprava je protiústavná alebo nie je. Na základe vyššie uvedených argumentov osobne zastávam názor, že zavedenie

¹³ <http://app.statistics.sk/kv2010/sr/tab1.jsp?lang=sk>

podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce nemusí byť apriori protiústavné. V konečnom dôsledku však o takejto legislatívnej zmene s najväčšou pravdepodobnosťou rozhodne Ústavný súd Slovenskej republiky. Na záver mi zostáva len privítať návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Anny Belousovej a Rudolfa Pučíka na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, ktorým sa má ako podmienka na výkon funkcie starostu obce zaviesť ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. Nech už tento návrh zákona dopadne akokoľvek, je potrebné ho privítať z dôvodu, že za predpokladu, ak by bol tento návrh zákona v Národnej rade Slovenskej republiky schválený, z najväčšou pravdepodobnosťou by o jeho súlade s ústavou rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky a jeho rozhodnutím by sme dostali odpoveď na otázku, či zavedenie podmienky dosiahnutia určitého stupňa vzdelania ako podmienky na výkon funkcie starostu obce je alebo nie je protiústavné. Následne v prípade, ak by Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že zavedenie tejto podmienky nie je protiústavné, otvoril by sa tým priestor pre zavedenie možno ďalších podmienok na výkon funkcie starostu obce, ako napríklad určitý počet opracovaných rokov v oblasti verejnej správy, atď.

Literature:

- zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení (novela 356/2011 Z.z.)
- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (novela 204/2010 Z.z.)
- zákon č. 102/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon o obecnom zriadení
- zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí (novela 204/2010 Z.z.)
- <http://app.statistics.sk/kv2010/sr/tab1.jsp?lang=sk>
- <http://www.youtube.com/watch?v=1xp--amEPR>
- <http://www.civil.gov.sk/archiv/CASOPIS/2006/14/1414kr.htm>
- <http://korzar.sme.sk/c/5855473/vlada-uvazuje-o-povinnom-vzdelani-starostov.html>
- nález Ústavného súdu SR - PL. ÚS 35/03
- nález Ústavného súdu SR - PL. ÚS 19/98

Contact – email

rastislav_munk@yahoo.com

OBČAN A OBEC, OBEC A OBČAN

PETR PRŮCHA

Právnická Fakulta Masarykovy Univerzity, Česká Republika

Abstract in original language

Příspěvek se zaměřuje na postavení občana obce jako samosprávného společenství ve vztahu k obci jako veřejnoprávní samosprávné korporaci, na straně jedné, a současně na postavení obce jako veřejnoprávní samosprávné korporace ve vztahu k občanovi obce jako samosprávného společenství, na straně druhé.

Key words in original language

Občan, obec, zastupitelstvo obce, rada obce, účast občanů na místní správě, místní referendum, informace o činnosti obce.

Abstract

This paper focuses on the status of citizen of the village as a self-governing communities in relation to the municipality as a public autonomous corporation, on the one hand, while the position of village self-government as a public corporation in relation to the citizen as a self-governing village communities, on the other.

Key words

Citizen, community, municipal council, municipal council , participation of citizens in local government , local referendum , information on the activities of the municipality.

ÚVODEM

Ve svém příspěvku se chci, v souladu s tématickým zaměřením naší sekce na této konferenci, zaměřit na podtržení, resp. zdůraznění postavení občana obce, vztahů občanů k obci, stejně jako vztahů obce k občanům obce. To z toho důvodu že postavení občana obce z pohledu obecní samosprávy má pro tento institut klíčový význam, stejně jako vztahy občanů k jejich obci a obce k jejich občanům. Občan obce nepochybně patří k ústředním pojmům či prvkům obecní samosprávy, a vztahy občanů obce a vždy dané obce jako celku jsou vztahy obousměrné. Obec je potom nepochybně ústředním pojmem územní samosprávy, a klíčovým předmětem zájmu obce je uspokojování potřeb občanů a současně i uspokojování potřeb obce.

Obec je pod tímto zorným úhlem vnímána jako společenství občanů, a jak se traduje poukazovali na to i starořeční filosofové. Tak se např. Aristotelovi (dílo: Politika) přisuzuje myšlenka: Obec je první společenství, které tvoří více rodin a které neexistuje jen pro okamžitou potřebu. Dokonalým společenstvím je stát, tvořený více obcemi.

Tomu konvenuje i právní doktrína konce 19. a první třetiny 20. století v našich podmínkách, kdy J. Pražák (Rakouské ústavní právo)

zdůrazňuje, že Obec není svou podstatou svazek či ústav státní, nýbrž svazek přirozený., a A.. Merkl (Obecné správní právo) uvádí: Občan, který je ve státní správě objektem správy, se v samosprávě stává jejím subjektem.

Připomínané rysy postavení občana obce a obce jako samosprávného společenství svých občanů si zachovává i naše současná obecní samospráva a její právní úprava.

Obce jsou v souladu s čl. 99 Ústavy „základními územními samosprávnými celky“, přičemž podle čl. 100 Ústavy jsou obce dále „územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu“, přičemž „Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku“.

Takto (ústavněprávně) je, ve spojení s obsahem hned úvodního ustanovení zákona o obcích, danou právní úpravou v základním rozměru definován územní a současně osobní základ samosprávy obcí. Na tento základní rozměr potom navazuje podrobnější úprava územních i „osobních“ otázek postavení a samosprávy obce v některých následných ustanoveních zákona o obcích, a to zejména při bližším vymezení režimu území obce a jeho změn, a dále režimu postavení občanů obce a jejich oprávnění.

Stručně vyjádřeno tzv. územním základem samosprávy obcí je jejich determinace podle územních hledisek. V tomto směru zejména platí, že území obcí musí respektovat režim katastrálních území, a území každé obce tak musí být tvořeno buď jedním nebo několika souvisejícími, resp. navazujícími, katastrálními územími. To platí i pro případy rozdělování obcí. Obce se mohou jednak slučovat či připojovat, to na základě rozhodnutí jejich zastupitelstev, nebo rozdělovat, resp. oddělovat, to však jen na základě rozhodnutí občanů v místním referendu.¹

Pokud jde o tzv. osobní základ samosprávy obcí (společenství občanů obce), tady je třeba podtrhnout, že za občany obce, tedy osoby, které se mohou v plném rozsahu zapojovat do samosprávy obce, se považují všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt. To platí nejen pro občany České republiky, ale také v určitých případech (viz dále) pro fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, jsou cizími státními občany a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu.

Obce jako veřejnoprávní korporace jsou v jistém smyslu odděleny od státu, neboť jsou svou povahou a postavením nestátními subjekty. Jakožto veřejnoprávní korporace mají obce vlastní právní subjektivitu. Tomuto postavení potom koresponduje oprávnění obcí vystupovat v právních vztazích svým jménem, nést odpovědnost z těchto vztahů vyplývající a mít vlastní majetek. Ústavněprávním východiskem pro to, aby obce mohly mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu je ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy, které toto oprávnění obcím zakládá ze své úrovně. Jedná se o tzv. ekonomický základ

samosprávy obcí, v jehož rámci obce hospodaří samostatně, a to za podmínek, které stanoví příslušná právní úprava.

Územní, osobní a ekonomický základ samosprávy obcí tak představují sice různé, nicméně vzájemně propojené a podmiňující se stránky samosprávného postavení obcí, a to včetně jejich fungování, přičemž platí, že svorníkem takto pojatého základu samosprávy obcí je vždy jeho osobní složka, tedy občané obce. Bez jejich existence by nebylo možné o obci jako územním samosprávném společenství vůbec hovořit.

1. K OPRAVNĚNÍ OBČANŮ OBCE

Občanům obce zákon o obcích přiznává významná oprávnění pro potřeby jejich účasti či podílu na samosprávě obce,² a proto je také třeba poměrně přesně vymezit, komu a za jakých podmínek postavení občana obce přísluší. Pro postavení občana obce zákonná úprava požaduje kumulativní splnění dvou základních podmínek, a to podmínky státního občanství České republiky a dále podmínky hlášeného trvalého pobytu v obci. Takto přísluší postavení občanů obce všem fyzickým osobám, které splňují uvedené podmínky, a to bez ohledu na jejich věk. Pro to, aby se občan obce mohl aktivně podílet na samosprávě obce však zákonná úprava vymezuje ještě další či přístupující podmínku, a to dosažení věku 18 let.

Občané obce, kteří dosáhli věku 18 let, jsou zejména³ oprávněni, vedle svého práva volit a být voleni za členy zastupitelstva obce a rozhodovat při referendu konaném v obci, účastnit se na zasedání zastupitelstva obce a v souladu s jednacím řádem se vyjadřovat k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečného účtu, nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu za uplynulý kalendářní rok, jakož i podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty. Mimo to jsou občané obce dále oprávněni požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, přičemž pokud je taková žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na zasedání daných orgánů nejpozději do 60 dnů, v případech, kde jde o působnost zastupitelstva obce, musí taková záležitost projednána nejpozději do 90 dnů.

Zvláštní formou zapojení do samosprávy obce je potom dále ještě realizace tzv. petičního práva občanů podle zvláštní právní úpravy.

Stávající právní úprava oprávnění občanů obce, v porovnání s prvním historicky novodobým zákonem o obcích z r. 1990, představuje jejich významné posílení. To se nejzřetelněji projevuje v oprávnění občanů obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva ke všem projednávaným věcem, což předchozí úprava neumožňovala. Současná úprava váže realizaci tohoto oprávnění na jeho soulad s jednacím řádem zastupitelstva, což znamená, že jednacím řádem může, ale současně také musí, stanovit jednoznačná pravidla pro udělování slova občanům na jednání zastupitelstva. Nicméně vždy tak musí jednacím řádem učinit

způsobem, který umožňuje realizaci tohoto oprávnění, tzn. že pro žádné situace či případy nemůže vyloučit možnost vyjadřování se občanů k projednávaným věcem. Na tomto místě je třeba poznamenat, že zákon o obcích v § 36 odst. 1 právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska přiznává (a to jako jediné oprávnění z řady všech oprávnění občanů obce) také tzv. čestným občanům obce.

Stávající zákon o obcích stanoví i to, že oprávnění občanů obce starších 18 let zákonná úprava, s výjimkou práva volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu, přiznává i fyzickým osobám, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území dané obce nemovitost. Tímto řešením se posiluje ochrana vlastnického práva příslušných osob, a ve vztahu k samotné obecní samosprávě se tak vytváří objektivizovanější prostor pro zjišťování a vyhodnocování příslušných potřeb a rozhodování v souladu s nimi.

Veřejnoprávní souvztažnost postavení takového vlastníka nemovitosti a dané obce je ostatně dána i příslušným daňovým režimem pro odvod daně z nemovitostí. V případě pochybností, zda se jedná o vlastníka předmětné nemovitosti, je v praxi vždy třeba tuto skutečnost ověřit. Pokud by nešlo o vlastníka nemovitosti, ale např. jen o rodinného příslušníka vlastníka, nájemce apod., potom by takové osobě příslušná oprávnění účasti na obecní samosprávě nenáležela.

S ohledem na naše mezinárodní, a v jejich rámci pak zejména na evropsko-integrační, zájmy zákonná úprava přiznává veškerá oprávnění občanů obce starších 18 let také těm fyzickým osobám starším 18 let, které jsou cizími státními občany, hlášenými k trvalému pobytu v příslušné obci, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Ve své podstatě tady jde o zohlednění dopadu čl. 19 Smlouvy o založení Evropského společenství ve znění Amsterodamské smlouvy a Směrnice 94/80/ES, stanovící podrobné uspořádání výkonu práva volit a kandidovat v komunálních volbách pro občany Evropské unie, kteří sídlí v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. I když má uvedená směrnice vztah především k úpravě voleb do obecních zastupitelstev, tento její požadavek se v daném ustanovení promítá do daleko širěji pojatých práv občanů obce.

Touto úpravou je tedy především sledován stav plynoucí z členství České republiky v Evropské unii, kde je otevřen prostor účasti na samosprávě obcí příslušným občanům členských států Evropské unie. Nicméně zákonodárce však v zákoně o obcích neomezil uvažovanou možnost toliko na stav po vstupu do Evropské unie, a tudíž ani na občany členských států EU, nýbrž naopak zvolil daleko pružnější řešení, a jde tedy i v tomto směru podstatně dále. To umožňuje, abychom cestou příslušných mezinárodních smluv příp. založili tento režim, jako určité vstřícné gesto i k jiným státům.

V důsledku této úpravy se i pro takto určené cizí státní občany vytváří prostor k naplnění ústavně právního oprávnění podílu občanů na správě věcí veřejných v dané obci na našem území ve které trvale žijí, a to přímo, nebo volbou svých zástupců.

Jedinou dnes stanovenou zákonnou výjimkou pro realizaci předmětných oprávnění ze strany příslušných cizích státních občanů přitom je, že tito občané nemohou být voleni do funkcí starosty nebo místostarosty.

Ve spojení s postavením občanů obce je třeba rovněž poukázat i na institut tzv. čestného občanství obce. Tento institut je platným právem upraven tak, že jeho prostřednictvím jsou čestní občané zahrnováni do tzv. osobního základu samosprávy obcí. Začlenění čestných občanů obce do tohoto osobního základu samosprávy obcí má význam především společenský a reprezentativní, a takto zvýrazněně se také zpravidla projevuje dopad zapojení těchto občanů do samosprávy obce. Právně se toto začlenění projevuje sice toliko v jediném, ale v daných souvislostech zřejmě plně dostačujícím, oprávnění čestných občanů, a to oprávnění vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska v souladu s jednacím řádem zastupitelstva obce.

Udělení čestného občanství je primárně vázáno na významné zásluhy o rozvoj obce, nicméně tento předpoklad je uveden toliko jako demonstrativní. Tzn., že v odůvodněných případech není vyloučeno udělení čestného občanství ani v případě jiných významných zásluh. Dostatečnost důvodů pro udělení čestného občanství obce je vždy věcí úvahy orgánu, kterému přísluší rozhodovat o jeho udělení. O čestném občanství obce rozhoduje podle platné právní úpravy obec prostřednictvím svého zastupitelstva, přičemž čestné občanství obce může obec nejen udělit, ale případně také může občanství odejmout. A to i čestné občanství udělené v minulosti.

2. K POVINNOSTEM OBCE

Pokud jde o postavení obce a její povinnosti ve spojení s oprávněními občanů obce, pak především platí, že obce jsou v první řadě povinny poskytovat občanům obce k realizaci jejich oprávnění pro účely jejich účasti, resp. podílu na samosprávě obce vždy potřebnou součinnost, a to způsoby odpovídajícímu nejen platné právní úpravě, ale i tzv. principům dobré správy, a dále jsou stejně tak povinny v rámci uspokojování potřeb občanů zabezpečovat chod příslušných veřejných služeb.

Takto se nabízí značně rozsáhlý rejstřík povinností či úkolů obcí, jehož vyčerpávající přehled není ani cílem, ani v možnostech tohoto příspěvku. Proto se chci zaměřit toliko na dvě vybrané po mém soudu zajímavé, a myslím i aktuální, oblasti povinností obce, a to povinností spojených se součinností obce ve vztahu k oprávněním občanů k účasti na samosprávě obce.

Na prvním místě chci připomenout povinnost poskytovat informace o své činnosti. Základ právní úpravy „poskytování informací“ či „práce

s informacemi“ v našich podmínkách představuje Listina základních práv a svobod⁴ a návazná zákonná úprava, obsažená především v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou "Státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon." Uvedený základní ústavně právní rozměr "práce" s informacemi je však třeba vnímat ještě ve spojení s některými "omezujícími" ustanoveními Listiny. To se týká zejména odst. 3 čl. 10, podle něhož má "Každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě." Citovaná ustanovení Listiny se tak vzájemně doplňují, neboť upravují jak právo na "práci" s informacemi, tak právo na ochranu před neoprávněnou "prací" s informacemi.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je v dnešních podmínkách obecným právní úpravou, která zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež se vztahují k působnosti státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů a veřejných institucí, jakož i další subjektů, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob.

Z demonstrovaných ustanovení Listiny, vyplývá, že předpoklady, a stejně tak i podmínky a limity realizace práva na informace přísluší zákonné úpravě. Před přijetím zákona o svobodném přístupu k informacím byly v našem právním řádu tyto otázky řešeny v celé řadě zákonů, a to převážně dílčím způsobem, a ucelenější úpravu přinesl až zákon o svobodném přístupu k informacím. Výjimkou do určité míry byl jen zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace v životním prostředí, jež navázal na ust. čl. 35 odst. 2 Listiny, podle něhož "Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.", a jež představoval a dosud představuje speciální ucelenou úpravu režimu poskytování informací, zaměřenou však výlučně na oblast životního prostředí.

Tady je třeba poznamenat, že daná úprava neliší mezi informacemi poskytovanými občanům a neobčanům obce, nicméně pokud jde o informace ze strany obce o její činnosti, ty z povahy věci mají (zvláště pak ve spojení s účastí na samosprávě obce) rozhodnou informační hodnotu především pro občany obce.

Orgány obce jsou přitom zákonem o svobodném přístupu k informacím zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné.⁵ Mají k tomu využívat jak tradičních prostředků zveřejňování informací, tak moderních prostředků šíření informací v elektronických sítích. Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Nicméně návazně každou takto na žádost

poskytnutou informaci jsou podle aktuálního znění právní úpravy orgány povinny taktéž zveřejnit.⁶

Další z povinností obce, resp. jejích orgánů ve vztahu k oprávněním občanů k účasti na samosprávě obce, na kterou chci návazně jmenovitě poukázat, je povinnost umožnit občanům nahlédnout do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce a dále do usnesení z jednání rady obce.

V této souvislosti je však třeba poukázat na průlomové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které uvádí: Neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezují samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, sp.zn.. 6 As 40/2004).

Osobně považuji zvolené řešení za diskusní. Jsem toho názoru, že zákon o obcích je ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím *lex specialis*, přičemž ve spojení s dikcí § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění k uvedenému datu rozhodnutí NSS (Zákon se nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu.), bylo zřejmě nutno k „poskytování informací“ ohledně obsahu usnesení rady obce a zápisů z jednání rady vycházet toliko z § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Z tohoto ustanovení vyplývá, že občan obce má právo nahlížet do usnesení rady obce, nemá však již právo nahlížet do zápisů z jednání rady obce (na rozdíl od zápisů z jednání zastupitelstva obce) To souvisí m.j. s tím, že zákon o obcích již jednání rady obce koncipuje jako neveřejná, na rozdíl od jednání zastupitelstva obce.

Tato konstrukce režimu poskytování informací z „dokumentů“ orgánů obce tak, jak je upravena zákonem o obcích, je výrazem specifické povahy samosprávy (zastupitelstvo i rada v rozhodující míře realizují samostatnou působnost) jako autonomní veřejné správy. To je zvláště m.j. i tím, že právo „nahlížet“ je právem toliko občanů obce a navíc starších 18ti let, což souvisí s právem občanů obce jako členů samosprávného společenství (tzv. personálního základu samosprávy obce) podílet se na správě obce. To se v plném rozsahu promítá do práva občanů obce starších 18ti let aktivně se účastnit jednání zastupitelstva, jako orgánu tvorby samosprávné moci, a také nahlížet do usnesení a zápisů z jeho jednání. Naproti tomu u rady obce, která je již výkonným orgánem, se s takovou mírou podílu občanů obce na správě obce z povahy věci počítat nemůže a také nepočítá, a proto je tomu uzpůsoben i režim „nahlížení“.

Pokud jde o „neobčany obce“, obdobné právo „nahlížet“ (ale i aktivně se účastnit jednání zastupitelstva) zákon o obcích přiznává jen těm „neobčanům obce“, kteří dosáhli věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost (což souvisí s tzv. územním základem samosprávy obcí).

Zákon o obcích tak s poskytováním informací o jednání zastupitelstva a rady počítá jen ve vztahu k občanům obce a úzce determinované skupině „neobčanů obce“, zatímco ve vztahu k ostatním občanům poskytování takových informací nepředpokládá.

Ve vztahu k předpokládaným adresátům informací z předmětných jednání orgánů obcí přitom zákon o obcích diferencuje mezi informacemi z jednání zastupitelstva a z jednání rady, a to s ohledem na povahu a poslání těchto orgánů, a to m.j. s ohledem na možnosti a meze podílu občanů obce na správě obce v procesu tvorby a realizace samosprávné moci.

Otázkou zůstává, zda je s ohledem na shora uvedené možno dospět k závěru, že pro „neobčany obce“ (resp. pro ty, kteří v obci nevlastní nemovitost) jsou informace z jednání zastupitelstva či rady „tabu“. Nesporné je, že by bylo popřením smyslu uvedené úpravy v zákoně o obcích, kdybychom dospěli k závěru, že těmto občanům, nelze-li jim poskytovat informace dle zákona o obcích, lze poskytovat příslušné informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím bez ohledu na omezení pro občany obce v zákoně o obcích (jmenovitě u rady omezení práva „nahlížet“ jen do usnesení).

Na druhé straně je stejně tak zřejmé, že tito občané, a to již s ohledem na čl. 17 Listiny, dále ve spojení se zákonem o svobodném přístupu k informacím (za podmínek tam stanovených, včetně tam uváděných omezení), budou mít právo na „rámcovou“ informaci o činnosti orgánů obcí (patrně za účelem získání obrazu o zaměření činnosti a aktivitě orgánů obce a pro příp. srovnání s přístupem orgánů vlastní obce), a to jmenovitě zřejmě i v tom směru, zda se rada obce (a stejně tak i zastupitelstvo) určitým problémem v obci zabývala, či nikoliv, resp. zda se jí již zabývala, a jakým způsobem ve věci rozhodla. Tedy na informaci, která zhruba odpovídá informačnímu dosahu usnesení rady. Nicméně vždy by mělo jít o „zpracovanou informaci“ a nikoliv o „prostou“ či „přímou“ a současně „doslovnou“ reprodukcí konkrétního či konkrétních usnesení rady obce. Na to má právo toliko občan obce. To souvisí s tím, že „neobčan obce“ (krom toho, jenž má v obci nemovitost) logicky nemůže mít stejný, či dokonce širší přístup k informacím z jednání zastupitelstva či rady než „občan obce“, jemuž tyto informace mají systémově sloužit k jeho podílu na samosprávě obce. „Neobčan obce“ (krom toho, jenž má v obci nemovitost) se na samosprávě obce podílet nemá a také ani nemůže.

Informace z jednání orgánů obcí, které by mohly mířit k extraenům, však v praxi zpravidla nebude vzhledem k jejich povaze nutno jmenovitě v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat, neboť ve spektru a v rozsahu, v němž by takto jejich poskytnutí přicházelo v úvahu, obce tyto informace zveřejňují velmi často samy v místním tisku, přes svoje informační centra, informační kiosky apod., neb nejde, a to ani v případě informací z neveřejného jednání rady, o informace tajné.

Jsem si vědom toho, že na danou problematiku mohou být i jiné názory.

3. ZÁVĚREM

Závěrem chci konstatovat, že reálná praxe chodu obcí, které realizují svoje úkoly v tzv. smíšeném modelu výkonu působnosti (působnost samostatná a působnost přenesená) někdy opticky spíše svědčí o administrativně úředním pojetí činnosti orgánů, v němž se jakoby vytrácí pozice občana jako člena obce coby samosprávného společenství s významným právem podílu na samosprávě obce.

To by ovšem popíralo podstatu obecní samosprávy. Bez podílu občanů obce na jejich samosprávě a bez příp. respektování tohoto práva občanů ze strany obce a jejich orgánů by samospráva přestala být tím, čím býti má. Nehledě k tomu, že další žádoucí vývoj ve společnosti by měl být provázen spíše posilováním samosprávy, než jejím příp. faktickým oslabováním. Proto je také vztahů občana a obce, stejně jako obce a občana, žádoucí trvale věnovat náležitou pozornost.

Celý příspěvek si dovoluji uzavřít připomenutím myšlenky čelného francouzského myslitele J.J.Rousseau, který ve své Společenské smlouvě mj. uvádí: Domy tvoří město, kdežto obec tvoří občané.

Poznámky:

1 Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb.

2 Východiskem těchto oprávnění je ústavněprávní oprávnění podílu občanů na správě věcí veřejných přímo, nebo volbou svých zástupců, zakotvené v čl. 21 Listiny základních práv a svobod.

3 V textu nejsou uváděna všechna oprávnění občanů, ale jen ta nejzákladnější.

4 přísl. ustanovení Listiny (zejm. čl. 17), v tomto směru navazující na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jimiž je Česká republika vázána.

K tomu je však třeba poznamenat, že ani v dokumentech Rady Evropy, ani v komunitárním právu Evropských společenství není právo vyhledávat a získávat informace ani povinnost orgánů veřejné správy poskytovat informace o své činnosti komplexně upravena. Dílčí zřetelehodnou úpravou v tomto směru, na kterou je vhodné poukázat, je Rezoluce a Doporučení Poradního shromáždění Rady Evropy č. 428 z 23.1.1970 o masmédiích a lidských právech.

Na úrovni orgánů Rady Evropy přitom existuje soubor rezolucí a doporučení, v nichž je právo na přístup k informacím přímo nebo nepřímou spojováno s právem na svobodu projevu a informací, ve smyslu čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Rada Evropy dále podrobně upravuje přístup k informacím o své vlastní činnosti. Rovněž v rámci Evropské unie je podrobně upraven přístup k jejím dokumentům.

5 Orgány obce tak musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, tyto informace:

- důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost,

- popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob,

- místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat,

- postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat,

- přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí,

- sazebník úhrad za poskytování informací,

- výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací,

- výhradní licence poskytnuté podle § 14a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím,

- usnesení nadřízeného orgánu o výši úhrad za poskytnutí informací,

- adresu elektronické podatelny.

Obce jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit

- právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti,

- seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické a programové povahy, které mohou být poskytnuty podle tohoto zákona včetně případných návrhů licenčních smluv^{2b)} podle § 14a, zákona o

svobodném přístupu k informacím a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis nebo kopii.

6 Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.

Contact – email

Petr.prucha@law.muni.cz

THE POSITION OF MAYOR IN THE SLOVAK MUNICIPAL SYSTEM

JOZEF RUŽAROVSKÝ

Inštitút sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Katedra verejnej správy

Abstract in original language

Úlohou príspevku bude predstaviť inštitút starostu obce v kontexte slovenského systému územnej samosprávy na obecnej úrovni ako štatutárneho orgánu obce v občianskoprávných a pracovnoprávných vzťahoch a ako správneho orgánu. Kľúčovým pre identifikáciu charakteru postavenia starostu obce bude analýza jeho vzťahov s obecným zastupiteľstvom ako ďalším základným orgánom obce, ako aj fakultatívne kreovanými obecnými orgánmi. Príspevok kriticky zhodnotí problémové aspekty aktuálnej právnej úpravy obsiahnutej v zákone o obecnom zriadení, špecificky kladúc pozornosť na politickú rovinu spolupráce medzi orgánmi obce a limity kontrolných mechanizmov občianskej spoločnosti a na báze získaných poznatkov sa pokúsi navrhnúť zavedenie progresívnych inštitútov schopných eliminovať existujúce negatívne javy.

Key words in original language

územná samospráva, starosta obce, obecné zastupiteľstvo, obecná rada, obecný úrad, komisie obecného zastupiteľstva, volebný systém.

Abstract

The goal of the paper is to describe the institute of mayor in the context of the Slovak system of local government at the municipal level as a statutory authority of the municipality in civil and labor law relations and the administrative body. A key for identifying the nature of the position of mayor will be an analysis of his relations with the municipal council as the other main body of the municipality, as well as optionally created municipal authorities. The paper critically evaluates problematic aspects of the current legislation contained in the Act on Municipalities, while giving specific attention to the political level of cooperation between bodies of the municipality and limits of civil society's control mechanisms and based on gained knowledge will try to propose the introduction of advanced institutes able to eliminate existing negative phenomena.

Key words

local government, mayor, municipal council, municipal authority, commission of the municipal council, electoral system.

Systém územnej samosprávy na Slovensku sa začal formovať paralelne s revolučnými zmenami v celom spoločenskom a politickom prostredí v rokoch 1989 a 1990. Ukázalo sa, že nevyhnutnou súčasťou demokratizácie verejného života je aj znovuobjavenie významu samosprávneho prvku v riadení vecí verejných, a tak si svoje miesto medzi kľúčovými ponovembrovými právnymi predpismi meniacimi

charakter štátu našiel aj zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Postavenie základného zákona vo vzťahu k princípom fungovania obecného stupňa územnej samosprávy si napriek viacerým novelizáciám, podmieneným tempom spoločenských zmien v rámci tranzičného a demokratizačného procesu, zachoval až do súčasnosti, čo okrem iného svedčí o kvalite uvedenej legislatívnej úpravy.

Decentralizácia výkonu verejnej moci, uvedená do života znovuoobnovením obecnej samosprávy, sa ako téma politického diskurzu na pomerne dlhý čas vytratila z centra pozornosti zákonodarcov. Až po politických zmenách v roku 1998 došlo k širokému konsenzu ohľadom potreby realizovať samosprávny subsystém verejnej správy aj na vyššej ako obecnej, resp. mestskej úrovni. Aj pod tlakom dominantného európskeho trendu posilňovania princípu subsidiarity v procese implementácie jednotlivých verejných politík sa na začiatku nového tisícročia v Slovenskej republike realizuje ambiciózna reforma verejnej správy, v rámci ktorej sa etabluje aj druhý a to regionálny stupeň územnej samosprávy, reprezentovaný inštitútom vyšších územných celkov, resp. samosprávnych krajov.¹ Z celého spektra zákonov regulujúcich proces reformy ako východiskový pre pochopenie logiky nového usporiadania treba zdôrazniť zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch.

Zákon o samosprávnych krajoch z hľadiska základnej štruktúry vzájomných vzťahov medzi jednotlivými orgánmi samosprávy fakticky kopíruje svoj o jedenásť rokov starší vzor v podobe zákona o obecnom zriadení, takže naše úvahy o postavení starostu obce v slovenskom systéme územnej samosprávy sa do značnej miery budú vzťahovať aj na pozíciu predsedu vyššieho územného celku, ako sa krkolomne nazýva štatutárny orgán samosprávneho kraja po neschválení pôvodného návrhu na obnovu historicky pôvodného označovania regionálnych jednotiek územnej samosprávy ako žúp. Snáď jedinou závažnou odlišnosťou v rámci štruktúralne definovanej pozície predsedu samosprávneho kraja je spôsob jeho priamej voľby, ktorý bol ale v pôvodnom návrhu balíčka zákonov reformujúcich slovenskú verejnú správu koncipovaný presne rovnako ako v prípade starostu obce.

Zmena spôsobu voľby predsedu samosprávneho kraja z jednokolovej na dvojkolovú sa udiala v dôsledku poslanckej iniciatívy klubu Kresťanskodemokratického hnutia a bola motivovaná iracionálnou obavou z možnosti zvolenia hlavy samosprávneho kraja z prostredia politických strán reprezentujúcich maďarské politické strany, keďže

¹ Nižňanský, V. (2002): Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In: Mesežnikov, G., Nižňanský, V. (eds.): *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 - 2002*. Bratislava: IVO, s. 22.

príslušníci maďarskej národnostnej menšiny najmä v Trnavskom a Nitrianskom samosprávnom kraji predstavujú významný podiel obyvateľstva, síce nie majoritný, ale vzhľadom na tradičnú jednotu uvedenej minority z hľadiska volebného správania, narušenú azda len v posledných rokoch nečakaným úspechom novej menšinovo orientovanej politickej strany Most – Híd, sa dalo predpokladať, že v prípade jednokolovej priamej voľby za predpokladu roztrieštenosti politického spektra reprezentujúceho slovenskú majoritu môže dôjsť k víťazstvu maďarského kandidáta, čo mimochodom bola úvaha racionálne podopretá skúsenosťami z primátorských volieb na národnostne zmiešanom území.

Z podobnosti základných štrukturálnych mechanizmov v oboch vyššie uvedených zákonoch vyplýva, že dôsledky argumentácie zameranej v prvom rade na pozíciu starostu obce sa budú v plnej miere vzťahovať aj na postavenie a vzájomné vzťahy základných orgánov samosprávneho kraja, samozrejme z výnimkou úvah o spôsobe voľby starostu obce, v rámci analýzy ktorého sa budeme môcť inšpirovať aj skúsenosťami s regionálnych volieb do orgánov vyšších územných celkov, pričom v dvojkolovej voľbe postrehneme viac pozitív ako negatív, pochopiteľne ale nie z výlučne nacionálne motivovaných dôvodov, ako tomu bolo v reálnej politickej aréne.

Zákon o obecnom zriadení v § 10 uvádza, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.² K pojmu starosta obce z hľadiska terminologického treba dodať, že ustanovenia zákona o starostovi sa vzťahujú aj na primátora mesta, ktorý je predstaviteľom mesta a jeho najvyšším výkonným orgánom, podobne ako ustanovenia zákona o obecnom zastupiteľstve sa vzťahujú na postavenie mestského zastupiteľstva ako ďalšieho orgánu samosprávy mesta. Národná rada Slovenskej republiky môže na návrh vlády vyhlásiť za mesto obec, ktorá je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu alebo kúpeľným miestom, zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí, má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami, má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby a má najmenej 5 000 obyvateľov. Obec možno vyhlásiť za mesto, aj keď nespĺňa podmienku počtu obyvateľov, ak je to opodstatnené vzhľadom na splnenie ostatných predpokladov. Celá naša ďalšia argumentácia vo vzťahu k identifikácii základných atribútov postavenia starostu obce v slovenskom systéme územnej samosprávy sa tak bude v plnej miere vzťahovať aj na pozíciu primátora mesta.

Postavenie starostu obce ako základného orgánu obce je legálne definované v § 13, 13a a 13b zákona o obecnom zriadení. Naším cieľom nebude len interpretácia legálneho vymedzenia funkcie a právomocí starostu, ale uvedená zákonná úprava nám poslúži ako

² *Staroňová, K., Sičáková – Beblavá, E. a kol.. (2006): Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania. Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV UK, s. 11.*

indikátor základného systémového charakteru orgánov obecnej, resp. mestskej samosprávy, čo nám umožní kvalifikovane uvažovať o prípadných návrhoch de lege ferenda.

Taliansky analytik politických systémov Giovanni Sartori, ktorý sa svojimi prácami stal priekopníkom viacerých spoločenských subdisciplín, razil vo svojich úvahách pojem ústavné inžinierstvo, ktorý vnímal metaforicky na základe pôvodného etymologického základu anglického slova engineering, prekladaného do slovenského jazyka ako inžinierstvo, ktorým je substantívum engine, v slovenskom jazyku motor alebo stroj.³ Ústavy moderných demokratických režimov vrátane volebných zákonov, ktoré formálnoprávne väčšinou nebývajú súčasťou základných právnych dokumentov, považoval totiž za motory zmien v celom politickom systéme, motory, ktoré môžu fungovať bezchybne, ale v mnohých prípadoch aj motory, ktoré sa veľmi ľahko pokazia, zaseknú a spôsobia skrat celého systému, ktorý pôvodne mali dynamicky uvádzať do progresívneho pohybu.

Sartoriho úvahy o ústavnom inžinierstve, ktoré našli celosvetový ohlas, sú venované základnému usporiadaniu vzťahov medzi najvyššími orgánmi štátu, ktorými sú hlava štátu, vláda a parlament. Ich právomoci, často regulované zložitými systémami brzd a protiváh, môžu v rozmanitých krajinách s mnohokrát veľmi odlišnými politickými systémami produkovať široké spektrum kombinácií, líšiacich sa navzájom množstvom špecifik v ústavnoprávnych definíciách základných atribútov jednotlivých nositeľov moci v štáte. Napriek množstvu vytváraných kombinácií možno za účelom zjednodušenia analytickej pozície pracovať s obmedzeným množstvom variantov systémového usporiadania najdôležitejších mocenských vzťahov. Dospievame tak k definíciám prezidentského systému, poloprezidentského systému, často krát analyticke diferencovaného na premiérsko - prezidentský a prezidentsko - parlamentný sysbsystém⁴, ďalej k definíciám jednotlivých typov parlamentných systémov, môžeme uvažovať o špecifikách inštitútu priamo voleného premiéra, bikameralizmu, prípadne o možných teoretických alternatívach, ako je napríklad alternujúci prezidentský systém a v každom jednom prípade nám komparatívne štúdium jednotlivých vládnych foriem umožňuje identifikovať výhody a nevýhody daného systému, ktoré sú samozrejme ovplyvnené množstvom ďalších faktorov, najmä aplikovanými volebnými pravidlami a nimi podmienenými stranickými konfiguráciami.

³ *Sartori, G. (2001): Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: SLON, s. 9.*

⁴ *Sartori, G. (2001): Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: SLON, s. 140.*

Výsledky podobných línií analytického skúmania sú podľa nášho názoru aplikovateľné aj na subnacionálnej úrovni. Funkčnosť politického systému je v prípade použitia metód ústavného inžinierstva posudzovaná predovšetkým z hľadiska jeho akcieschopnosti a stability, pričom zodpovedajúca pozornosť je venovaná aj otázke relevantnosti miery obhajoby záujmov jednotlivých častí politického a právneho spoločenstva. Platí pritom základné pravidlo, že ide o hru častokrát s nulovým súčtom a paralelné naplnenie všetkých mysliteľných cieľov pri hľadaní najvhodnejšieho rozdelenia kompetencií jednoducho nie je možné.

Buď naplníme kritérium akcieschopnosti a stability, alebo kritérium spravodlivej miery obhajoby jednotlivých záujmov, strednej cesty jednoducho niet. Ak politický systém reflektuje všetky požiadavky svojich častí, nemá možnosť jednoznačného rozhodovania v prospech jednej z alternatív vývoja, takže de facto stagnuje. Konkrétna realizácia politických vízií, podmienená existenciou politickej moci schopnej efektívne presadzovať svoje ciele, znamená úspech jednej časti systému a neúspech druhej. Nemusí ísť v každom prípade o hru s nulovým súčtom, ale z prirodzenosti usporiadania ľudskej spoločnosti vyplýva, že akcieschopné politické rozhodovanie prináša so sebou aj existenciu tábora porazených. Jednoducho materiálne zdroje sú limitované a ak v procese ich rozdeľovania niekomu pridáme, inému musíme ubrať. Akcieschopná a stabilná politická moc teda nemôže reflektovať požiadavky všetkých vrstiev spoločnosti a naopak konsenzuálny model rozhodovania nedokáže dospieť ku konkrétnej realizácii politickej vízie, je len neustále sa opakujúcim súborom kompromisov. Samozrejme môže existovať aj stabilita vládnej moci, ktorá nevykonáva žiadnu činnosť, veď napríklad v Belgicku vláda v demisii pôsobila viac ako 500 dní, ale to by sme už naše úvahy zbytočne komplikovali.

Možno úvahy o základných princípoch ústavného inžinierstva aplikovať aj v prípade analýzy postavenia nositeľov moci na samosprávnej úrovni? Z hľadiska identifikácie podmienok fungovania akcieschopnej a stabilnej politickej moci určite úvahy zo sféry ústavného inžinierstva môžu inšpirovať, ale musíme mať vždy na pamäti špecifiká realizácie komunálnej politiky najmä v prostredí obcí a miest s malým počtom obyvateľov, kde štrukturovanosť konfigurácií politických strán nie je zďaleka tak vyhranená ako vo väčších metropolách, čím máme na mysli väčšiu identifikáciu elektorátu s osobnostnými charakteristikami politických kandidátov v porovnaní s ich straníckou príslušnosťou v rurálnom prostredí.

Ale skôr, ako posúdime postavenie starostu obce v slovenskom systéme územnej samosprávy z hľadiska jeho príspevku k fungovaniu akcieschopnej a stabilnej politickej moci na lokálnej úrovni, musíme sa vysporiadať s legálnym vymedzením jeho základných funkcií a právomocí ako základným faktorom ovplyvňujúcim jeho politické postavenie, presne ako tomu je v ústavnoinžinierskych koncepciách, v ktorých je za základný faktor konfigurácie politického systému pokladaný text ústavy ako základného zákona štátu. A základným

zákonem obecného stupňa územnej samosprávy v Slovenskej republike je práve zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Starosta obce je definovaný ako predstaviteľ obce a najvyšší výkonný orgán obce. Funkcia starostu je verejná funkcia. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Starosta skladá sľub, ktorý znie: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.“ § 13 ods. 3 zákona o obecnom zriadení zakotvuje inkompatibilitu funkcie starostu, keď uvádza, že je nezlúčiteľná s funkciou poslanca, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, predsedu samosprávneho kraja a vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy, pričom osobitný zákon môže stanoviť aj ďalšie príklady inkompatibility.⁵

Starosta podľa zákona zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak zákon o obecnom zriadení neustanovuje inak a podpisuje ich uznesenia, vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce, informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu a rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

Starosta je štatutárnym orgánom obce. Starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.

Mandát starostu zaniká odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou, uplynutím funkčného obdobia, vzdaním sa mandátu, právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienčne odložený, pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony, vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu, zmenou trvalého pobytu mimo územia obce, v

⁵ Sotolář, J. (2011): *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, s. 134.

mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu, ak starosta do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcie neurobí relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu, smrťou a napokon zrušením obce. Zákon stanovuje povinnosť starostu bezodkladne oznámiť obci právoplatné odsúdenie, zmenu trvalého pobytu, resp. vznik nezlučiteľnosti funkcie, ak by mali za následok zánik mandátu starostu. Vzdanie sa mandátu starostu sa musí urobiť písomne a jeho účinky nastávajú dňom uvedeným v tomto písomnom úkone, najskôr však dňom doručenia obecnému úradu. Vzdanie sa mandátu nemožno vziať späť.

Dôležitým prvkom priamej demokracie nie je len inštitút priamej voľby starostu, ale vzhľadom na vyššie uvedený široký okruh právomocí starostu aj veľmi potrebná možnosť odvolania starostu prostredníctvom miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo obligatórne vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov, alebo ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.⁶ Fakultatívne môže vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Ak starosta hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o jeho odvolaní nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov, teda na základe vyššieho kvóra ako v prípade bežných uznesení, na ktorých prijatie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že obecné zastupiteľstvo je spôsobilé rokovať a uznávať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Doplníme len, že na prijatie všeobecne záväzného nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov.

V administratívnoprávnych vzťahoch vystupuje starosta obce ako správny orgán konajúci a rozhodujúci v intenciách Správneho poriadku.⁷ Preto je z hľadiska vymedzenia jeho právneho postavenia významný § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení, ktorý uvádza, že obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6638 eur, ak poruší nariadenie, ak neudržiava čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejné priestranstvo, alebo odkladá veci mimo vyhradených

⁶ Sotolář, J. (2011): *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, s. 136.

⁷ Prusák, J., Škultéty, P. (1999): *Miestna samospráva ako verejná autorita. Tvorba práva a všeobecne záväzné nariadenia obce. Rozhodovanie starostu obce v správnom konaní..* Pezinok: Jaspis, s. 29.

miest a ďalej ak nesplní v určenej lehote bez vážneho dôvodu povinnosť uloženú starostom poskytnúť osobnú pomoc alebo vecnú pomoc počas odstraňovania a pri odstraňovaní následkov živelnej pohromy alebo pri inej mimoriadnej udalosti. Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa obec dozvedela o tom, kto sa vyššie uvedeného konania dopustil, najneskôr však do troch rokov od porušenia nariadenia alebo nesplnenia povinnosti. Pri ukladaní pokút sa prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Pokuta je príjmom obce.

Starostu zastupuje zástupca starostu, ktorého spravidla na celé funkčné obdobie poverí zastupovaním starosta do 60 dní od zloženia sľubu starostu; ak tak neurobí, zástupcu starostu zvolí obecné zastupiteľstvo.⁸ Zástupca starostu môže byť len poslanec. Ak obec má viac ako 20 000 obyvateľov, starosta môže poveriť zastupovaním dvoch zástupcov starostu, pričom určí ich poradie. Starosta môže zástupcu starostu kedykoľvek odvolať. Ak starosta odvolá zástupcu starostu, poverí zastupovaním ďalšieho poslanca do 60 dní od odvolania zástupcu starostu. Ak je v obci zriadená obecná rada, zástupca starostu je jej členom. Zástupca starostu zastupuje starostu v rozsahu určenom starostom v písomnom poverení. Ak zanikne mandát starostu pred uplynutím funkčného obdobia, plní úlohy starostu v plnom rozsahu zástupca starostu; ak sú poverení zastupovaním dvaja zástupcovia starostu, plnia tieto úlohy v poradí, v ktorom boli poverení za zástupcov starostu. Zastupovanie sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu.

Z hľadiska identifikácie základných systémových charakteristík usporiadania mocenských vzťahov na obecnom stupni územnej samosprávy sú veľmi dôležité ustanovenia odsekov 6 až 8 § 13 zákona o obecnom zriadení. Z ich dikcie vyplýva, že starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote podľa § 12 ods. 11 uvedeného zákona (do 10 dní od jeho schválenia obecným zastupiteľstvom). Ak je zriadená obecná rada, starosta prerokuje uznesenie obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade. Uznesením obecnej rady však nie je viazaný. Toto ustanovenie sa nevzťahuje na uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a na uznesenie o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu.

Starostovo právo veta vo vzťahu k uzneseniam obecného zastupiteľstva je iba relatívne, pretože ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť; ak obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do dvoch mesiacov od

⁸ Spišiaková, H. a kol. (2011): *Miestna samospráva – základné princípy fungovania. Sprievodca kompetenciami volených predstaviteľov miestnej samosprávy 2010 - 2014*. Prešov: Asociácia vzdelávania samosprávy, s. 47.

jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť.

§ 13 zákona o obecnom zriadení bol doplnený o odsek 12, ktorý stanovuje, že starosta si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu.⁹ Ide o hypotézu a dispozíciu právnej normy, ktorým evidentne chýba sankcia, uvedená právna veta má len deklaratórny charakter, podmienený skúsenosťou s nedostatočnou odbornou pripravenosťou novozvolených starostov obcí so zvýšeným podielom sociálne neprispôsobivého obyvateľstva. Rigoróznejšia právna úprava by ale na druhej strane zrejme bola konfrontovaná s ústavným a celoeurópskym systémom ochrany ľudských práv a základných slobôd.

Na záver právneho vymedzenia postavenia starostu obce je potrebné uviesť, že okrem zákona o obecnom zriadení určité právne aspekty fungovania inštitútu starostu obce regulujú aj ďalšie zákony a z nich je potrebné spomenúť najmä zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí stanovuje v prípade volieb starostu obce jednokolovú priamu voľbu a v prípade volieb poslancov obecného zastupiteľstva semiproporcionálny volebný systém neobmedzeného hlasovania, ktorý môžeme v dôsledku jeho predpokladaných účinkov z hľadiska iného typu klasifikácie označovať aj ako väčšinový volebný systém vo viacmandátových obvodoch. Systém voľby starostu obce môžeme prirovnať k relatívne väčšinovému jednokolovému jednomandátovému volebnému systému, ktorý býva často v odbornej literatúre označovaný aj ako systém prvého v cieľi (verzia prekladu celosvetovo známeho anglického výrazu first past the post system), alebo aj poetickéjšie ako kráľovský volebný systém (v dôsledku jeho prvotného používania v Spojenom kráľovstve). Ako taký je veľmi jednoduchý, čo je jeho základnou prednosťou, proste víťazí kandidát, ktorý získa najväčší počet hlasov. V jednoduchosti je síce krása, ale v danom prípade to zrejme nie vždy platí.

Prívlastok relatívne väčšinový bol danému volebnému systému daný, pretože víťazovi volieb na získanie mandátu stačí relatívna väčšina hlasov. Existujú aj iné typy väčšín, ako napríklad absolútna alebo kvalifikovaná a evidentne len v ich prípade má používanie termínu väčšina opodstatnenie, pretože relatívna väčšina je často len najväčšou menšinou a môže nastať situácia, že zvíťazí kandidát, ktorého síce

⁹ Tuma, M. (2009): *Rozvoj ľudských zdrojov v samospráve*. Martin: Združenie obcí Regionálne vzdelávacie centrum Martin, s. 166.

podporuje najviac voličov, ale ešte vyšší počet ho môže nenávidieť. V prípade volieb starostov obcí nie sú zriedkavé prípady, že na zvolenie postačuje 15 alebo 20 percent odovzdaných platných hlasov. To nastoľuje vážne otázky v súvislosti s legitimitou zvolených kandidátov.

Relatívne nízke kvórum potrebné na získanie mandátu starostu obce potom umožňuje voľbu reprezentantov práve neprispôsobivej časti občanov za predpokladu, že ich podiel na obyvateľstve obce je výraznejší a podarí sa aktivizovať ich zmysel pre politickú participáciu. Na druhej strane daný volebný systém umožňuje využívanie tzv. trójskych koňov, teda kandidátov, ktorých jediným zmyslom je na základe podobného volebného programu odobrať čo najväčšie množstvo hlasov hlavnému politickému protivníkovi. Všetky problémy s legitimitou zvolených hlavných predstaviteľov obce sú ľahko odstrániteľné prostredníctvom aplikácie systému požadujúceho v prípade zvolených kandidátov získanie absolútnej väčšiny hlasov a ako ukazuje austrálsky príklad, nie je nevyhnutné za tým účelom zavádzať druhé kolo volieb ako vo voľbách slovenských predsedov samosprávnych krajov, ale úplne postačuje možnosť alternatívneho hlasovania.

Naproti tomu systém voľby poslancov obecných zastupiteľstiev sa ukazuje viac ako vhodný, pretože dokáže generovať väčšinu členov zastupiteľstva z jedného politického tábora, čo garantuje jeho akcieschopnosť a stabilitu a zároveň prispieva k integrácii politických subjektov, ktoré si v dôsledku logiky volebného systému musia byť vedomé, že jedine vzájomná spolupráca im umožňuje získať volebné víťazstvo.

Obraz akcieschopnej lokálnej politiky schopnej riešiť najzákladnejšie problémy života občanov získaný letným pohľadom na algoritmus kreácie obecných zastupiteľstiev však dostáva zásadné trhliny, ak si uvedomíme celkovú logiku usporiadania vzťahov medzi hlavnými orgánmi obce. Významné právomoci, podrobne uvedené vyššie v rámci legálneho vymedzenia postavenia starostu obce, zakladajú druhé centrum moci v systéme obecnej územnej samosprávy, takže máme čo do činenia so systémom duálnej autority, rovnomerne rozloženej medzi hlavné orgány obce, t.j. starostu a obecné zastupiteľstvo.

Z hľadiska kontroly výkonu moci ide nepochybne o významný prvok, ale na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že predimenzovaná kontrola môže z hľadiska logiky úvah ústavného inžinierstva znamenať paralýzu výkonnej moci, čo jasne vystupuje do popredia napríklad v prípade inštitútu absolútneho veta alebo v prípade parlamentných systémov pri symetrickom bikameralizme sprevádzanom odlišným spôsobom voľby a časovým rozložením funkčného obdobia dvoch rovnocenných parlamentných komôr.

Časovo zhodný mechanizmus voľby starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva síce zvyšuje pravdepodobnosť zvolenia

starostu a majority poslancov z toho istého politického tábora, ale empirické skúsenosti z niekoľkých posledných komunálnych volieb ukazujú, že voľba starostu obce, resp. primátora mesta, nemusí byť vždy primárne stranícky motivovaná, k čomu ešte pristupuje vyššie spomínaný fakt relevantného využívania tzv. trójskych koňov. To má za následok pomerne častý výskyt kohabitácie na komunálnej úrovni, keď sú nútení spolu kooperovať primátor a väčšina poslancov mestského zastupiteľstva z opačných pólov politického spektra (napríklad v Bratislave, Košiciach, Trnave, čiže najvýznamnejších slovenských mestách).

Komplikovaný systém bŕzd a protiváh na úrovni obecného stupňa samosprávy tak, ako sme ho opísali vyššie, dáva v prípade kohabitácie obom hlavným aktérom realizácie komunálnej politiky účinné nástroje na elimináciu snáh svojho politického protivníka, takže ak nedôjde k obojstranne prijateľnému kompromisu, výsledkom štrukturálneho usporiadania vzťahov medzi základnými orgánmi obecnej samosprávy môže byť zákopová vojna znemožňujúca akúkoľvek zmysluplnú realizáciu volebných programov. Ak si hlavní aktéri uvedomia svoju zodpovednosť voči obci a voličom, zrejme pristúpia na limitovaný model spolupráce a uprednostnia ho pred fatálnym poškodením záujmov lokálneho politického spoločenstva, čo je uľahčené charakterom komunálnej politiky, ktorá nie je tak ideologicky definovaná ako politika celoštátna.

Napriek tomu faktom ostáva, že väčšina politických otázok a to aj tých, ktoré sú nastoľované na najnižšej úrovni riadenia, nemá kontinuálnu škálu riešení, v rámci ktorej by bolo možné nájsť aritmetický priemer, ale skôr podobu diskusie o alternatívach, ktoré sa vzájomne vylučujú – buď sa škola postaví, alebo nepostaví, vzhľadom na limity rozpočtu sa realizuje oprava križovatky len v tej alebo onej časti mesta a podobne. Politický kompromis tak nevzniká na základe hľadania prieniku, ale ustúpením zo svojich názorov a akceptovaním časti predstáv politického protivníka, i keď môžeme navonok deklarovat', že sa zhodujeme v dôsledku našej spoločnej lásky k mestu, v ktorom žijeme.

Kohabitácia tak v podstate znamená, že ani primátor, ani väčšina poslancov mestského zastupiteľstva nedokážu realizovať program, s ktorým zvíťazili v svojej časti komunálnych volieb a to nastoľuje otázku zodpovednosti za výkon politickej moci na úrovni obecnej samosprávy. Kto má zásluhy za úspechy mesta a kto nesie podiel viny za prípadné zlyhanie komunálnych aktivít, ak sa na realizácii samosprávnej činnosti podieľajú primátor i mestské zastupiteľstvo? Volič má v takom prípade nezávideniehodnú pozíciu rozhodcu nesmierne dynamickej hry bez pomoci kamerových systémov a nevyhnutne sa v mnohých prípadoch stane len obeťou šikovných marketingových aktivít, pretože jeho schopnosť identifikácie miery zodpovednosti jednotlivých aktérov ostáva nutne limitovaná.

Špecifická podoba kohabitácie nastáva v prípade, ak je za primátora zvolený nezávislý kandidát. Ten je z titulu svojej nezávislosti

automaticky konfrontovaný s opozíciou v mestskom zastupiteľstve a stáva sa tak generálom bez vojska. Z hľadiska štrukturálnych vlastností nachádzame v slovenskom systéme územnej samosprávy niektoré zhodné črty s princípmi fungovania prezidentských systémov, ak teda vnímame ako relevantnú argumentáciu v duchu ústavného inžinierstva a práve príklady fungovania prezidentských systémov v Latinskej Amerike ukazujú, že ich najväčším nepriateľom sú práve od politických strán nezávislé osobnosti v prezidentskom kresle, čím sa nechceme zastávať negatívneho javu partokracie, len upozorňujeme na logické konzekvencie štrukturálneho usporiadania.

Ešte viac ako s prezidentskými systémami nachádzame v prípade priamej voľby starostov, resp. primátorov, podobnosti s inštitútom priamo voleného premiéra a nie je asi náhoda, že v súčasnom demokratickom svete nenachádzame jediný prípad krajiny, v ktorej by bol predseda vlády priamo volený, keďže je pomerne logické, že efektívna realizácia výkonnej moci môže byť zabezpečená iba za predpokladu podpory vládnej politiky parlamentnou väčšinou a na záver našich úvah sa tak nevyhnutne vynára otázka, či by podobné štrukturálne usporiadanie nemalo byť vhodné minimálne v prípade väčších miest, keď už pripustíme možnosť, že v rurálnom prostredí stranícky vyhranená politika nemá svoje opodstatnenie. Príklad Českej republiky, v ktorej je nepriama voľba starostov, resp. primátorov, zdrojom odsúdeniahodných zákulisných politických bojov, často spochybňujúcich základy demokratickej legitimity zvolených predstaviteľov, nás síce nabáda k opatrnosti, ale nami uvedené argumenty odôvodňujú potrebu minimálne akademickej diskusie na danú tému.

Literature:

- Nižňanský, V.: Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In: Mesežnikov, G., Nižňanský, V. (eds.): Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 - 2002, Bratislava: IVO, 2002, 256 p., ISBN 80-88935-30-X
- Staroňová, K., Sičáková – Beblavá, E. a kol.: Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania, Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV UK, 2006, 236 p., ISBN 80-89244-13-0
- Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků, Praha: SLON, 2001, 238 p., ISBN 80-85850-94-X
- Sotolář, J.: Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku, Košice: SOTAC, 2011, 318 p., ISBN 978-80-89446-23-0
- Prusák, J., Škultéty, P. (1999): Miestna samospráva ako verejná autorita. Tvorba práva a všeobecne záväzné nariadenia obce. Rozhodovanie starostu obce v správnom konaní, Pezinok: Jaspis, 1999.
- Spišiaková, H. a kol.: Miestna samospráva – základné princípy fungovania. Sprievodca kompetenciami volených predstaviteľov miestnej samosprávy 2010 - 2014, Prešov: Asociácia vzdelávania samosprávy, 2011, 208 p., ISBN 978-80-970616-0-9

- Tuma, M.: Rozvoj ľudských zdrojov v samospráve, Martin: Združenie obcí Regionálne vzdelávacie centrum Martin, 2009, 210 p., ISBN 978-80-969737-7-4

Contact – email

jozefruzarovsky@yahoo.com

JAK MNOHO VÁŽÍ PRINCIP OCHRANY SOUKROMÍ V PŘÍPADĚ ÚŘEDNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

1. PROČ O PROBLÉMU OCHRANY SOUKROMÍ ÚŘEDNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY NYNÍ DISKUTOVAT?

Sepsání předloženého příspěvku bylo do jisté míry motivováno nedávným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu¹ řešícím případ, a také vyslovujícím určitý obecnější názor, z oblasti poskytování informací, majících povahu osobních údajů, a to v případě zaměstnanců veřejné správy, jež ještě více zčeřilo již tak dlouhodobě neklidnou názorovou hladinu v oblasti poskytování informací tohoto druhu (a to nejen správními orgány²), ze strany tzv. povinných subjektů ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím³. Pozornost vzbudila rovněž následná reakce Úřadu pro ochranu osobních údajů, jež ve svém stanovisku právní argumentaci soudu (nikoliv samotný výrok soudního rozhodnutí) podrobil kritice⁴.

Dosavadním shrnutím uvedené „diskuze“ bylo pak přijetí společného „Metodického doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím“⁵ (dále jen „metodické doporučení“), jež mj. zdůrazňuje nutnost individuálního posouzení každého případu žádosti

¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp.zn. 5 As 57/2010-57 (dostupné, stejně jako další citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na www.nssoud.cz).

² Srov. např. judikaturu řešící poskytování informací o členství soudců v Komunistické straně Československa ke dni 17.11.1989 - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2010, sp.zn. 3 As 10/2009-77, v němž převážilo právo na ochranu soukromí, následně zrušený nálezem Ústavního soudu ze dne 15.11.2010, sp.zn. I.ÚS 517/2010 (dostupné na www.nalus.usoud.cz), kde akcent je položen na naplnění práva na informace.

³ Srov. § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

⁴ Podrobně viz stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 3.6.2011 <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&loc=328> (stav k 20.11.2011).

⁵ Dostupné na www.mvcr.cz. Jde však pouze o právně nezávaznou metodiku, jak je v textu připomínáno.

o informace, přičemž zaměstnancem může být také tzv. veřejný funkcionář ve smyslu zákona o střetu zájmů⁶, a na konkrétní podmínky, jež v důsledku, při uplatnění testu proporcionality, mohou vést i k odmítnutí poskytnutí požadované informace.⁷

Tímto příspěvkem, rozsahem spíše glosou, autorka zamýšlí upozornit na některé aspekty řešeného konkrétního případu, jež zatím v nastíněném kontextu nebyly zmíněny, nebo patřičně zohledněny či konkretizovány.

2. ŠIRŠÍ KONTEXT PROBLEMATIKY. VÝZNAM PRINCIPŮ PRO ŘEŠENÍ KONKRÉTNÍCH PŘÍPADŮ

Původ hlavních problémů v předmětné kauze lze spatřovat ve dvou rovinách, resp. stránkách řešené problematiky. Nejprve to bylo (a stále je) nedostatečné rozlišení, a také následná kvalifikace požadovaných informací, a také pracovníků veřejné správy, o jejichž osobní údaje se má jednat. Dalším problémem je pak interpretace relevantních zákonných ustanovení, neboť opomíjející (resp. odmítající aplikovat) obecné principy, jež se na řešenou kauzu v příslušné rozsahu vztahují, zejména pak principu proporcionality, jež by vedl k uplatnění testu proporcionality pro předpokládaný zásah do práva . Obě problémové oblasti přitom spolu úzce souvisejí, neboť teprve dostatečné zjištění a zhodnocení relevantních okolností vytváří podmínky pro řádné uplatnění testu proporcionality, resp. konstatování, že úprava je natolik určitá, že testu není zapotřebí.

Ve druhém z uvedených problémových okruhů, tedy v přístupu k aplikaci principů, resp. provedení testu proporcionality, učinilo krok potřebným směrem citované metodické doporučení, neboť úlohu testu proporcionality obecně připomíná, jakož i nutnost náležitého odůvodnění v případě příklonu k ochraně soukromí, což znamená neposkytnutí požadované informace.

Problém však stále přetrvává ve vztahu k prvému nanesenému problému, tedy vodítek pro identifikaci a rozlišení již nyní ze zákonných úprav odvoditelných znaků jednotlivých případů. Do této kategorie zapadá rovněž nedostatečné vypořádání se s pojmem „příjemce veřejných prostředků“⁸ pro sledované účely. Z tohoto

⁶ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších změn a doplnění.

⁷ „...,*Nosné důvody (ratio decidendi) odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu však principiálně nevylučují, aby vydání takové informace bylo při uplatnění testu proporcionality v odůvodněných případech odmítnuto.*“ - srov. bod II.a. cit. metodického doporučení.

⁸ Jak tento pojem upravuje § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

důvodu nemohou být ani vodítka k provedení testu proporcionality dostačující.

Než bude konkrétněji přistoupeno k oběma problémovým okruhům, hodí se předeslat, že v uvedené oblasti jde o vztah dvou konkurujících si obecných principů, a to principu ochrany soukromí, jehož součástí je také ochrana osobních údajů, a principu transparentnosti a otevřenosti veřejné správy.

Vymezování hranic mezi ústavně a mezinárodně založenou ochranou soukromí⁹, včetně ochrany před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů na straně jedné, a naplněním rovněž ústavně zaručeného práva na informace¹⁰, podpořeného z pohledu žadatelů o informace založením tzv. informační povinnosti státních orgánů a orgánů územně samosprávných celků¹¹ na straně druhé, je vskutku úkolem obtížným a také dlouhodobým, o čemž svědčí mj. poměrně bohatá judikatura soudů, a to nejen vnitrostátních.¹² Projevuje se zde ústavní a mezinárodní, resp. evropský základ ochrany soukromí, z něž vychází také obecná úprava ochrany osobních údajů.¹³ Jak uvádí P.Mates, řešení může být nalezeno jen v právní úpravě, která zajistí rovnováhu mezi zájmem člověka na tom, aby nebyla narušována jeho integrita a veřejným zájmem na tom, aby osobní údaje lidí mohly být zpracovány.¹⁴ Řešení jednotlivých „hraničních“ případů je přitom vždy určeno relevantními, a přitom rozmanitými podmínkami a znaky jednotlivých případů, ve kterých jsou informace (rozmanité povahy) vyžadovány. Z toho se odvíjí potřeba jednak právní úpravy ne zcela určité, resp. využití neurčitých pojmů v zákonných úpravách.

⁹ Srov. čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č.2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn, dále jen „Listiny“), a také čl. 8 (Právo na respektování soukromého a rodinného života) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod..

¹⁰ Srov. čl. 17 odst. 1 Listiny.

¹¹ Cit. ust., odst. 5.

¹² Srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. prosince 2008, ve věci S. a Marper proti Spojenému království (stížnost č. 30562/04 a 30566/04).

¹³ Srov. znění § 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).

¹⁴ Srov. MATES, P.: *Ochrana soukromí ve správním právu, 2. aktualizované a podstatně přepracované vydání*. Praha: Linde, 2006, s. 187.

V obecné rovině, pokud je po povinném subjektu v rámci uplatnění práva na informace požadován údaj, jež by mohl náležet do sféry soukromí fyzické osoby, jde o případ konfliktu obou shora uvedených principů (a také odpovídajících chráněných hodnot), přičemž oba obecné principy jsou pro veřejnou správu právně závazné. V této souvislosti, tedy také k otázce závažnosti obou principů, není od věci připomenout rovněž systematiku a genezi relevantních základních práv, kdy právo na ochranu soukromí je řazeno do skupiny základních lidských práv (hlava druhá, oddíl první Listiny), zatímco právo na informace je včleněno do práv politických (hlava druhá, oddíl druhý Listiny).

V případě, kdy zákonná úprava neposkytuje dostatečně konkrétní řešení, je nutno použít interpretaci systematickou, a event. také teleologickou. Budou tedy aplikovány příslušné obecné principy, resp. v případě jejich nesouladu (konfliktu) uplatněna metoda poměřování těchto principů.

Ve sledovaných „protikladných“ oblastech ochrany osobních údajů na straně jedné, a práva na informace na straně druhé jde v podstatě o nalezení správného poměru mezi naplněním veřejného zájmu na transparentnosti veřejné správy, jež je základem práva na informace konkrétního žadatele na straně jedné, a na straně druhé zajištěním soukromí jednotlivých osob, v potřebném a odůvodněném rozsahu, na straně druhé. Je tedy nutno přistoupit k poměřování uvedených, v podstatě kontradiktorních principů, neboli uplatnit princip další, a to proporcionality. Uvedený postup má napomoci nalezení správného vyvážení principů, a také chráněných hodnot; zde tedy jednak informační otevřenosti, a tím také možnost kontroly veřejné správy ze strany veřejnosti, a zároveň působící ochrany soukromí jednotlivé fyzické osoby (a dodejme, že jakékoliv).

Uvedený postup, resp. metoda řešení, není již ani v našich podmínkách výjimkou; ostatně pro rozhodování správních orgánů se uplatňuje v rámci působení základních zásad činnosti správních orgánů¹⁵; a její naplnění stává se pak předmětem soudní kognice

¹⁵ Srov. znění § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kde se od správních orgánů vyžaduje jednak dbát, aby „...přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem“ (odst. 4 cit. ust.), a zároveň šetřit „...práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.“, a možnost „...zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“. Bez významu nemusí být v této souvislosti ani princip subsidiarity mocenského řešení, když přednost má být dána řešení konsenzuálnímu (srov. § 5 cit. zákona). K tomu více např. in SKULOVÁ, S. a kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Čeněk, 2008, s. 60-67.

v rámci přezkumu legality správních rozhodnutí dle soudního řádu správního.¹⁶

3. K PROBLÉMOVÝM ASPEKTŮM ŘEŠENÍ KONKRÉTNÍHO PŘÍPADU

Zákonná úprava neposkytuje přesný návod pro situace, kdy osobou, jíž se žádost o poskytnutí informace týká, je v dikci zákona „zaměstnanec veřejné správy“ (dále jen „zaměstnanec“). V daném případě o takovou osobu šlo; byl jí vedoucí oddělení na magistrátu, tedy v dikci zákona o obcích orgánu územního samosprávného celku.¹⁷

Specifičnost postavení širší kategorie osob, jež se podílejí na výkonu veřejné moci a veřejné správy odráží v zákoně o ochraně osobních údajů pouze ustanovení zakládající výjimku z obecné povinnosti získat souhlas osoby, jejíž osobní údaje mají být zpracována (tedy také poskytnuty¹⁸). Musí však jít o zákonem stanovené druhy informací, opět vyjádřené pomocí neurčitými pojmy, konkrétně o osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.¹⁹ V tomto směru cit. ustanovení plně konvenuje cíli zákonné úpravy, kterým je naplnění práva na informace, a zároveň stanoví obecnou hranici, jež má vymezovat potřebný a legitimní rozsah ochrany soukromí uvedených osob.²⁰

Přesná zákonná hranice mezi tím, co má být z oblasti osobních údajů týkajících se úředníků poskytováno, a co je naopak nutno chránit, tedy rozhodně není pro všechny případy, resp. ke všem druhům informací vztahujícím se ke všem zaměstnancům veřejné správy, stanovena přesně, resp. explicitě. Speciální úpravy jsou v tomto

¹⁶ Srov. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁷ Srov. § 5 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁸ Poskytnutí osobních údajů náleží do rámce široké definice pojmu „zpracování“ osobních údajů dle § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

¹⁹ Srov. § 5 odst. 2 písm. f) cit. zákona.

²⁰ Komentář k zákonu obdobně označuje cit. ustanovení jako „kolizní pravidlo“ pro aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Srov. BARTÍK, V., JANEČKOVÁ, E.: *Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem*. Praha: Anag. 2010, s. 99.

ohledu spíše výjimečné.²¹ Neboli, neexistuje přesný výčet druhů informací, které by se měly poskytovat vždy, nebo neměly poskytovat v žádném případě. Nebyl k dispozici ani ve sledovaném případě, resp. nikoliv pro celý rozsah otázek, ke kterým se soud vyjadřoval.

Nutnost řádné, plné interpretace uvedených ustanovení je v takovém případě více než zřejmá, neboť je nezbytná pro určení hranice mezi ochranou soukromí, a principem transparentnosti.

Ve sledovaném případě byla požadována informace o výši mimořádných odměn udělených v časovém rozmezí několika let konkrétně určenému vedoucímu oddělení magistrátu, a také o důvodech všech těchto poskytnutých odměn.

Zdůraznit je nutno, že mělo jít o mimořádné odměny, jež jsou poskytovány z příslušného veřejného rozpočtu, a právním základem jejich poskytnutí je rozhodnutí příslušného orgánu územního samosprávného celku. Výše těchto odměn, kritéria pro jejich udělování, ani důvody pro udělení nejsou upraveny žádným právním předpisem, přičemž není vyloučeno, aby územní samosprávný celek přijal vlastní pravidla a kritéria pro přidělování odměn. Ať se tak již v konkrétním případě stane, či nikoliv, samo rozhodnutí o udělení mimořádných odměn je výkonem působnosti územního samosprávného celku.

Povinný subjekt poskytuje konkrétní finanční částku z veřejných prostředků na základě svého vlastního rozhodnutí přímo příslušnému příjemci, kterým je zaměstnanec úřadu územního samosprávného celku (konkrétně magistrátu).²² Jde tedy o činnost povinného subjektu, resp. poskytnutí informace o činnosti, tedy naplnění ústavně a zákonem založené informační povinnosti.

Uvedený případ lze také nepochybně podřadit pojmu poskytování veřejných prostředků, a osoba, jíž jsou tyto prostředky poskytnuty,

²¹ V této souvislosti je nutno zmínit zákon o střetu zájmů, který do kategorie tzv. veřejných funkcionářů řadí rovněž některé osoby působící na vyšších, resp. rozhodujících místech ve veřejné správě (tzv. „vedoucí úředníky“), vůči nimž ve stanoveném spektru informací ochranu jejich soukromí poněkud redukuje. Srov. zejména § 2 odst. 2 písm. e) cit. zákona.

²² Bez významu v obdobných případech nemusí být ani skutečnost, že jde nikoliv o tzv. řadového zaměstnance, ale vedoucího útvaru, jenž může být dle zákona o obcích vytvořen. Srov. § 109 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a doplnění: „*Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.*“

může být označena za příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona č.106/1999 Sb., jak to učinil také soud v cit. rozsudku. Ochrana osobních údajů příslušného zaměstnance orgánu veřejné správy nedoznala uvedeným řešením úhony, neboť uvedený případ vskutku nespadá pod výjimky z povinnosti poskytovat základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků, jak je zakládá odst. 2 cit. ustanovení.²³

Jako podpůrný argument slouží vymezení vztahu k obecnému principu ochrany soukromí. Ten se v zákoně o ochraně osobních údajů projevuje v obecné povinnosti získat souhlas osoby se zpracováním osobních údajů. Náš případ však lze podřadit pod výjimku z uvedené povinnosti, neboť jsou poskytovány osobní údaje o zaměstnanci veřejné správy, které, v dikci zákona, vypovídají : „... o jeho veřejné anebo úřední činnosti...“.²⁴ V zápise z jednání příslušného orgánu nepochybně je a musí být uvedeno, za jakou činnost byla příslušná mimořádná odměna konkrétnímu zaměstnanci přiznána.

Doposud v daném případě nebylo nutno poměřovat, ale pouze interpretovat příslušná zákonná ustanovení v jejich systematických souvislostech. V rámci své přezkumné činnosti však soud do stejného rámce zařadil, a stejným způsobem ošetřil, také informaci o platu zaměstnance veřejné správy, aniž by však v tomto případě byla informace o platu požadována, resp. předmětem řízení u správního orgánu a následně u krajského soudu.

²³ Povinnost poskytovat základní osobní údaje se nevztahuje „...na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území“.
- § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

²⁴ Srov. § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. V tomto smyslu (ovšem ve vztahu k činnosti soudců) uvádí Ústavní soud, v nálezu cit. v pozn. č. 2: „...Profesionální sféra (a informace o ní) osob působících ve veřejném životě – i soudců – náleží do sféry veřejné, neboť může souviset s realizací soudní moci.“. Obdobný přístup k problému zaujal rovněž Nejvyšší správní soud ve věci poskytnutí informace o tom, zda byla ověřována u konkrétních celníků duševní, resp. osobnostní způsobilost ke službě u celní správy za dobu trvání služby, a kdy se tak stalo, kde soud vyšel mj. z toho, že v uvedeném případě jde o informace ve smyslu právní úpravy předpokladů pro výkon služby. Srov. rozsudek nevyššího správního soudu ze dne 6.8.2010, sp.zn. 7 As 47/2010-62. Autorka se však již (z důvodů, jejichž uvedení by přesáhlo rozsah a účel příspěvku) neztotožňuje s dále v cit. rozsudku uplatněným názorem, že uvedené informace nejsou osobními údaji ve smyslu § 4 pís. a) zákona o ochraně osobních údajů.

Z odůvodnění soudního rozhodnutí, jež je v této části poměrně stručné, nelze dovodit, zda oba druhy informací, tedy jednak o mimořádných odměnách a dále o platu, dostatečně rozlišeny, anebo se k otázce platu soud vyjadřoval obiter dictum. V každém případě se však nelze ztotožnit s tím, že povaha a režim poskytování byly posouzeny totožně, resp. bylo aplikováno shodné řešení pro obě kategorie informací, jež však svou povahou totožné nejsou.

K otázce platu Nejvyšší správní soud uvádí: „...Zaměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „příjemcem veřejných prostředků“.²⁵

Domnívám se, že nikoliv řešení otázky informace žalobcem vskutku požadované, tedy o mimořádných odměnách, ale právě uvedený závěr k informací o platu stal se rozbuškou, jež vyvolala shora zmíněné živé reakce, působící o to razantněji, když v cit. rozsudku zůstal uvedený závěr bez hlubší analýzy a nezdůvodněn.

Jde přitom v uvedeném případě o otázku zásadní, jež si podrobného rozboru zaslouží. Nelze, samozřejmě, na tomto místě předjímat rozhodnutí soudu, který se nepochybně k uvedenému problému v blízké budoucnosti vrátí. V posuzování otázky informace o platech by však bylo záhodno vypořádat se argumentačně s odlišnou povahou informace o platech.

Uvedená odlišnost pramení ze skutečnosti, že poměr zaměstnanců územních samosprávných celků a jejich zaměstnavatele, jímž je uvedený samosprávný celek, je poměrem pracovněprávním²⁶, tedy soukromoprávní povahy. Uvedený pracovní poměr je upraven zákonem o úředních územních samosprávných celcích, k němuž je zákoník práce ve vztahu subsidiarity²⁷. Nejde o veřejnoprávní vztah povahy služebního poměru; projevují se v něm pouze dílčí specifika založená zákonem o úřednících; tato specifika se však netýkají, a zákon nikterak speciálně, odlišně od ostatních zaměstnanců v pracovněprávním vztahu, neupravuje otázku informování třetích osob o platech této kategorie zaměstnanců, tedy úředníků územních samosprávných celků, resp. nezakládá povinnost ro pro úředníky územních samosprávných celků snášet zásah do svého soukromí,

²⁵ Srov. rozsudek cit. v pozn. č. 1.

²⁶ Srov. znění § 1 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Srov. § 1 odst. 2 cit. zákona.

spočívající ve sdělování na žádost (tedy komukoliv) informace o konkrétní výši platu uvedené osoby.²⁸

Pokud by zákonodárce zamýšlel v uvedeném směru omezit práva uvedené kategorie zaměstnanců, pro kterou přijal zvláštní zákon o úřednících, bylo by možno oprávněně očekávat, že uvedenou odlišnost by do předmětného speciálního zákona vtělil. Uvedená otázka by mohla být speciálně ošetřena také v jiné zákonné úpravě, jako je tomu ve vztahu k určitým vymezeným informacím v případě tzv. vedoucích úředníků v již zmíněném zákoně o střetu zájmů.

Avšak nestalo se tak; zvláštní úprava uvedené otázky nebyla přijata. Zajisté není obecně vyloučeno, že argumentací s pomocí principů, resp. poměrování principů transparentnost vs. ochrany soukromí úředníků bylo by možno dospět k závěru, že uvedená povinnost je v uvedených úpravách obsažena implicity.²⁹ Takový postup by však vyžadoval důkladnou analýzu a argumentaci, jež bude zařazena do odůvodnění rozhodnutí, jež by se následně mohlo stát svou vahou do jisté míry „precedentním“.

Obdobně důkladně by pak bylo zapotřebí vypořádat se rovněž s jednoznačnou podřaditelností platu poskytovaného konkrétnímu úředníku, pod pojem „veřejné prostředků“, když uvedené prostředky jsou poskytovány na základě pracovní smlouvy, jako plnění z této smlouvy, nikoliv z rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku. Konkrétní výše platu je dle stanovených kritérií určena právním předpisem prováděcí povahy, vydaným na základě zmocnění obsaženého v zákoníku práce.³⁰ Zcela jistě pak nejde o informaci, již lze poskytnout bez souhlasu úředníka, tedy takové, jež by

²⁸ Od zaměstnanců soukromého sektoru se úředníci veřejné správy dle zákonné dikce liší (širším) rozsahem povinností vyplývajících z pracovního poměru, a dále povinností snášet, v rámci plnění obecné informační povinnosti ze strany povinného subjektu, jenž je jejich zaměstnavatelem, poskytování údajů o úřední činnosti, jak s tím počítá také zákon na ochranu osobních údajů, a jak to má sloužit naplnění práva na informace. Jak shora uvedeno, lze dovést také povinnost strpět poskytnutí informace o udělení odměny, jež jim mimořádně jejich zaměstnavatel na základě vlastního rozhodnutí, resp. jeho příslušný orgán, udělil.

²⁹ Jako byl obdobný postup a argumentace uplatněn např. v případě absence výslovné úpravy možnosti zmírnit tvrdost zákona – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.12.2008, sp.zn. 7 As 21/2008-101.

³⁰ Srov. nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, jež vláda přijala podle § 123 odst. 6 písm. c) až g), § 128 odst. 2 a § 129 odst. 2 zákona č. 62/2006 Sb., zákoník práce.

vypovídala „o jeho úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení“, dle již cit. § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

Bez dalšího nelze přijmout ani argument, že informace o platu konkrétního úředníka je informací oprávněně zveřejněnou, což by naplňovalo jinou výjimku z povinného získání souhlasu subjektu údajů k poskytnutí informace, jak to předpokládá písm. d) cit. zákonného ustanovení. Zveřejněny, jako příloha cit. nařízení vlády, jsou platové tarify. Avšak ke zjištění, který údaj z tarifní tabulky, tedy částka výše platu, je přiřaditelný konkrétnímu zaměstnanci, bylo by zapotřebí získat minimálně také informaci o dosažené kvalifikaci, resp. zkoušce odborné způsobilosti, a také o délce vykonané praxe, resp. další relevantní (osobní ?) údaje, jak je podrobně upravuje cit. prováděcí předpis. Podle názoru autorky se za uvedených podmínek dle všeho o zveřejněnou informaci nejedná. Nevylučuje však obecně takovou interpretaci uvedených ustanovení, jež odůvodní názor opačný. Bude však nutno k ní přistoupit, pokud má být argumentace cit. ustanovením (o výjimce z principu souhlasu k poskytnutí osobních údajů) využita.

4. ZÁVĚREM

Příspěvek, povahy spíše diskuzní, lze uzavřít shrnutím v tom směru, že rovněž soukromí úředníků (zaměstnanců) veřejné správy má svou váhu, a je chráněno na základě ústavního principu ochrany soukromí. Pokud má být omezeno, resp. má do něj být zasaženo, např. v rámci naplnění práva na informace, resp. principu transparentnosti, musí být takový zásah buď opřen o dostatečně určitou a konkrétní zákonnou úpravu, a není-li takový konkrétní právní základ k dispozici, je nutno provést řádnou úvahu, resp. využít interpretace systematické a teleologické, včetně aplikace příslušných obecných principů, resp. jejich vzájemného poměrování, se zohledněním relevantních znaků daného případu. V tomto směru soudní rozhodnutí, jež inspirovalo sepsání tohoto příspěvku, dle všeho svou úlohu nenaplnilo, a metodika zatím dostatečně konkrétní návod neposkytuje.

OSOBITOSTI PERSONÁLNYCH VZŤAHOV V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU

JOZEF SOTOLÁŘ

Právnická fakulta UPJŠ Košice, Slovenská republika

Abstract in original language

Predmetná vedecká štúdiá na podklade judikatúry súdov hodnotí a posudzuje existujúci status a osobitosti personálnych vzťahov v oblasti miestnej samosprávy na území Slovenska. Pozornosť je venovaná postupne orgánom obce – obecnému zastupiteľstvu i starostovi obce, a tiež ostatným subjektom.

Key words in original language

Miestna samospráva – obec – orgány obce – funkčné a zamestnanecké vzťahy

Abstract

The present research study on the basis of case law courts and assess the existing status and specific personal relationships in local government in Slovakia. Attention is paid to the village authorities gradually – the municipal council and mayor, and also other entities.

Key words

local government – municipality – municipal authorities – functional and employment relationships

Jednou z dominantných a určujúcich funkcií práva, vrátane komunálneho práva je vnášať prvky istoty do systému usporiadania štátu.

Moderná verejná správa vychádza z viacerých právnych predpokladov - základným a určujúcim je to, že správu nevykonáva len štát, ale aj iné neštátne subjekty. Ide o prvok, ktorým sa zabezpečuje čo najoptimálnejšia rovnováha medzi všeobecnými a miestnymi (lokálnymi) záujmami. V podmienkach Slovenskej republiky je ním aj samospráva obcí a miest. Takto vymedzený a deklarovaný záver, že správa má svojich nositeľov nielen v štátnych orgánoch, ale aj samosprávnych orgánoch a inštitúciách neštátneho charakteru uskutočňujúcich výkon miestnej verejnej správy, umožňuje konštatovať, že špecifický a osobitný obsah úloh štátnej správy a samosprávy sa navonok musí prejavíť v špecifických formách. Pritom nemožno zabúdať na to, že rozsah a intenzita výkonu verejnej správy je rôzna. V tomto zmysle a kontexte možno hovoriť a rozoznávať dve základné dimenzie administrácie: vládna správa (administration of government) a samosprávna správa (administration of self-government). Prvá dimenzia sa viaže na globálnu organizáciu štátu, zatiaľ čo druhá je prepojená s tzv. lokálnou (miestnou alebo regionálnou) autonómiou. Jasným cieľom je to, aby miestne samosprávne orgány mali rozsiahle kompetencie, ktoré možno zabezpečovať a plniť na miestnej úrovni. Charakter týchto oprávnení a

povinností tvorí základ existencie miestnej samosprávy a preto – v záujme právnej istoty a jednoznačnosti – sa zakotvil aj v Ústave Slovenskej republiky nosný princíp, spočívajúci v tom, že poverovanie na výkon nebude realizované „ad hoc“, ale prostredníctvom právnych predpisov (kompetencie). Tým sú zároveň dané garancie právnej stability miestnej samosprávy na území Slovenskej republiky, pretože tieto povinnosti a oprávnenia vymedzuje ústava a zákony.

Od tohto základného prístupu sa potom odvíjajú aj ostatné vzťahy – a to vrátane personálnych vzťahov – kde sú už zohľadňované zhora uvedené osobitosti viažuce sa na kompetencie a systém fungovania miestnej samosprávy na Slovensku.

Miestna samospráva na Slovensku – s poukazom na medzinárodné dokumenty a vnútroštátnu legislatívu - znamená právo a spôsobilosť miestnych orgánov spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov. Pojem „spôsobilosť“ vyjadruje schopnosť a myšlienku o tom, že zákonné právo spravovať a riadiť niektoré verejné veci musia sprevádzať adekvátne právne a materiálne prostriedky na strane jednej, ale aj tomu zodpovedajúce personálne „vybavenie“ úradov na strane druhej, aby sa tak zabezpečila účinnosť a efektívnosť spravovania záležitostí.

Do tejto definície sa tak vývojom transponovali všetky dominantné znaky a charakteristické črty systémového významu. Možno vyselektovať a následne konštatovať, že sa v nej premieta päť základných a nosných právnych podmienok výkonu práva a spôsobilosti spravovať a riadiť miestne záležitosti:

- prvá, tzv. regulatívne právo orgánov miestnej samosprávy – predstavuje oprávnenie orgánov miestnej samosprávy spravovať a riadiť svoje vlastné záležitosti, vždy v medziach zákonov a na vlastnú zodpovednosť,

- druhá, tzv. lokálne právo orgánov miestnej samosprávy – výrazom je to, že miestna samospráva vždy koná v záujme miestnych obyvateľov. Zvýrazňuje sa tak myšlienka legálnosti, pričom základnou zásadou je to, že miestna aktivita nemá opodstatnenie, ak nevedie k uspokojovaniu potrieb obyvateľov, ktorí ju chcú,

tretia, tzv. kompetenčné právo orgánov miestnej samosprávy – ide v praktickej podobe o regulovanie a spravovanie podstatnej časti verejných záležitostí,

štvrtá, tzv. efektívnosť spravovania verejných záležitostí orgánmi miestnej samosprávy - je to právny základ schopnosti efektívne a racionálne spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí,

piata, tzv. primárne právo orgánov miestnej samosprávy na spravovanie a regulovanie miestnych záležitostí – je odrazom princípu

subsidiarity v činnosti regionálnych samosprávnych orgánov na území Slovenska.

S poukazom na zhora uvedené poznámky možno definovať ústavné postavenie miestnej samosprávy na území Slovenskej republiky pomocou nasledovných zásadných a určujúcich (dominantných) črt:

- 1./ obec vystupuje ako k o o r d i n á t o r rozvoja územia
- 2./ obec vystupuje ako r e g u l á t o r rozvoja územia
- 3./ obec vystupuje ako s t a b i l i z á t o r rozvoja územia
- 4./ obec nie je a nemôže byť r e a l i z á t o r o m (vykonávateľom) rozvoja územia.

Všetky tieto črty sa následne premietajú aj do jednotlivých oprávnení a povinností, do kompetencií a úloh jednotlivých orgánov obce. Nachádzajú konkrétny výraz v reálnych podmienkach tej – ktorej obce. Samozrejým a logickým výstupom sú potom osobitosti a zvláštnosti v statusovom postavení jednotlivých funkcionárov v miestnej samospráve, ale i osobitosti a zvláštnosti v postavení zamestnancov obce a v postavení tzv. špecifických zamestnancov obce s osobitným statusom. Efektívnosť a racionálnosť výkonu miestnej – komunálnej správy preto veľmi úzko súvisí s postavením funkcionárov a zamestnancov obcí a miest

Na rozdiel od právnej úpravy národných výborov je právnickou osobou v podmienkach Slovenskej republiky obec a nie jej orgán. Obec vykonáva samosprávu obce vlastnými orgánmi samostatne v medziach Ústavy Slovenskej republiky a zákonov. Obec ako nositeľka právnej subjektivity nadobúda práva a zaväzuje sa vo vlastnom mene s akýmkoľvek právnym subjektom. Obec ako taká vystupuje v právnych vzťahoch svojím menom a nesie zodpovednosť z týchto vzťahov vyplývajúcu. Pojem právnická osoba je bližšie vymedzený v ust. § 18 - 20a Občianskeho zákonníka, príp. v ust. § 13 Obchodného zákonníka. Právnická osoba je útvar vytvorený občanmi, ktorý je považovaný podľa zákona za samostatný subjekt práv a záväzkov. Spôsobilosť právnickej osoby nadobúdať práva a povinnosti môže byť obmedzená len zákonom. Právne úkony právnickej osoby vo všetkých veciach robia tí, ktorí k tomu sú oprávnení zákonom (tzv. štatutárne orgány). Podľa § 13 ods. 1 veta druhá Obchodného zákonníka, právnická osoba koná prostredníctvom štatutárneho orgánu, alebo za ňu koná zástupca. Uvedený postup však nemožno rigorózne aplikovať na podmienky miestnej samosprávy - tu je totiž rozhodovacia a ostatná právomoc striktne delená medzi jednotlivé orgány samosprávy obce - starostu a obecné zastupiteľstvo. Obec je budovaná ako samostatný a samosprávny subjekt, preto zákon musel zakotvovať právne inštitúty tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy bol vytvorený funkčný systém určitých vzájomných bŕzd a protiváh umožňujúcich plynulý chod a existenciu obce. Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú rovnocenné

postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Obecné zastupiteľstvo má relatívne nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce, o koncepčných a koncepčnejších záležitostiach rozvoja obce. Starosta obce je tiež orgánom relatívne nezávislým (obecné zastupiteľstvo ho nevolilo), a preto ho nemôže obecné zastupiteľstvo ani odvolať.

Pri hľadaní ústavne konformných zodpovednostných vzťahov v podmienkach miestnej samosprávy si je žiaduce uvedomovať minimálne nasledovné právne relevantné skutočnosti a okolnosti :

A./ rozlišovať u obce ako právnickej osoby (§ 18 ods. 2 písm. c/ Občianskeho zákonníka a § 1 ods. 1 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) vykonávanie právnych úkonov na strane jednej a na strane druhej rozhodovanie o týchto úkonoch. Zatiaľ čo rozhodovanie znamená vytváranie vôle vo vnútri, v rámci organizačnej štruktúry obce o tom, či, resp. aký právny úkon obec urobí (vykoná), právne konanie je prejavom už takto vytvorenej vôle navonok voči tretím osobám s cieľom založiť, zmeniť alebo zrušiť právny vzťah.

B./ Funkcia štatutárneho orgánu právnickej osoby ktorým je nesporne starosta obce (§ 13 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov), znamená výhradné oprávnenie konať menom obce navonok, t.j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám.

Táto funkcia však sama osebe nezahŕňa jeho výlučné oprávnenie vytvárať vôľu, ktorá je potom prejavovaná navonok práve v podobe právnych úkonov urobených na základe uvedeného konateľského oprávnenia.

Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t.j. o tom, či , resp. aký úkon obec urobí (prejaví) je zo zákona rozdelené medzi orgány obce - štatutárny orgán a obecné zastupiteľstvo (porovnaj k tomu najmä § 11 a § 13 zákona o obecnom zriadení, § 7 a nasl. zák. SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov).

C./ Starosta obce nemôže urobiť bez prejavu vôle obce právny úkon, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie obecného zastupiteľstva a zaviazat' ním obec, pretože mu k tomu platná právna úprava nedáva oprávnenie, takže jeho právny úkon nemôže vyvolať právne účinky.

D./ Prejav vôle príslušného orgánu obce – obecného zastupiteľstva - právne účinky vyvolá len vtedy, ak spĺňa formálne a obsahové náležitosti.

E./ Prejav vôle orgánu obce – obecného zastupiteľstva - je potrebné sledovať aj z pohľadu jeho rozsahu oprávnení na ten – ktorý právny úkon

V kontexte slovenskej právnej úpravy musíme nutne vychádzať z relatívne štandardného modelu na úseku zamestnaneckých vzťahov (tzv.: triangel):

zákoník práce – štátna služba – verejná služba.

Zhora uvedený stav ale nemožno mechanicky aplikovať na samosprávne jednotky – tu sú zásadné odlišnosti, ktoré spravidla nachádzajú svoj výraz v osobitnej právnej úprave, prípadne kde chyba je dopĺňaná postupne rozhodovacou činnosťou jednotlivých súdov.

Preto v ďalšom výklade pojmov sa vychádzalo zo znenia a zo zmyslu príslušného ustanovenia zákona – v intenciách nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. III. ÚS 72/2010: „Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia ... môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy) ... Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.“ (rovnako tak nález Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. III. ÚS 341/07). V tejto súvislosti je vhodné poukázať aj na nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky pod sp. zn. Pl. ÚS 22/92, v ktorom ústavný súd vyjadruje právny názor, podľa ktorého „je potrebné si uvedomiť, že existuje rozdiel medzi chápaním rovnosti pred zákonom v sfére súkromnoprávnej a v oblasti verejnoprávnej. Zatiaľ čo v prvej je podmienkou získania určitého práva iba samotná spôsobilosť na práva a povinnosti (právna subjektivita), v druhej môžu, či dokonca musia byť stanovené ďalšie kritériá“. Na záver ešte možno zvýrazniť – zohľadňujúc osobitosti a špecifiká personálnych vzťahov jednotlivých subjektov v oblasti miestnej samosprávy – a citovať rozsudok Európskeho súdneho dvora - vec Lindou a spol. proti Francúzsku z 22.10.2007. „Súd znovu opakuje, že normu nemožno považovať za „zákon“ v zmysle článku 10 ods. 1 Dohovoru, pokiaľ nie je formulovaná dostatočne presne, aby umožnila občanovi regulovať svoje správanie. Musí byť schopný v prípade potreby s príslušnou radou predvídať v miere primeranej okolnostiam dôsledky, ktoré jeho konanie môže mať. Tieto dôsledky nemusia byť predvídateľné s absolútnou istotou. Hoci istota je žiaduca, môže so sebou prinášať prehnanú strnulosť a zákon musí držať krok s meniacimi sa okolnosťami. Preto mnohé zákony sú nevyhnutne formulované pojmami, ktoré sú vo väčšom či menšom rozsahu vágne a ktorých interpretácia a aplikácia sú otázkami praxe. Súd ďalej opakuje, že rozsah pojmu predvídateľnosti závisí do značnej miery od obsahu textu, o ktorý ide, priestor, ktorý má pokryť, a počet a status tých, ktorým je adresovaný. Zákon stále môže spĺňať požiadavky predvídateľnosti, dokonca aj keď dotknutá osoba mala

primeranú právnu pomoc na posúdenie v miere primeranej okolnostiam, dôsledky, ktoré daná činnosť môže vyvolať. To osobitne platí vo vzťahu k osobám vykonávajúcim odbornú činnosť, ktorých úlohou je byť v značnej miere obozretní pri výkone svojho povolania. Môže sa od nich očakávať, že osobitne starostlivo posúdia riziká, ktoré z takejto činnosti vyplývajú.“

Na území Slovenskej republiky personálne a funkčné osobitosti možno zreteľne badať najmä na úrovni :

poslanca obecného zastupiteľstva

zástupcu starostu a dlhodobo uvoľneného poslanca na výkon funkcie

starostu obce

hlavného kontrolóra.

Ad. 1./ POSLANEC OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA. Obce sú budované ako samostatné a samosprávne subjekty, preto Ústava Slovenskej republiky a zákon o obecnom zriadení museli zakotviť základné právne inštitúty tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy obce bol vytvorený funkčný systém určitých vzájomných bŕzd a protiváh umožňujúcich plynulý chod a existenciu obce. Podľa čl. 69 ods. 1 - 3 Ústavy Slovenskej republiky orgánmi obce sú výlučne obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Obecné zastupiteľstvo má nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce, o koncepčných a koncepcnejších záležitostiach rozvoja obce. Starosta obce je tiež orgánom nezávislým (obecné zastupiteľstvo ho nevolilo) a preto ho nemôže ani odvolať.

Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Voľby poslancov zastupiteľstva sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Podľa ust. § 11 ods. 2 písm. b/ zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva je nezlučiteľná s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Z ust. § 25 ods. 2 citovaného zákona: Mandát poslanca zaniká v prípadoch podľa § 11 ods. 2.

Z uvedenej právnej úpravy (predovšetkým z ustanovení § 25 ods. 4 a 7 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ako aj § 13b tohto zákona) je daný úmysel zákonodarcu odlišiť postavenie poslancov obecného zastupiteľstva od právneho postavenia zamestnancov. Na rozdiel od poslancov v prípade starostu a primátora vytvoril zákonodarca osobitnú úpravu zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest, ktorý vo svojich ustanoveniach

priamo odkazuje na použitie Zákonníka práce v niektorých prípadoch (napr. aj v prípade nároku na dovolenku).

Dohoda o vykonaní práce a dohoda o pracovnej činnosti. Dôležité sa javí presné vymedzenie statusu zamestnanca a to práve s ohľadom na potenciálne dopady vyplývajúce z právnej regulácie miestnej samosprávy na Slovensku.

V súlade s ust. § 1 zák. č. 311/2001 Z. z. - Zákonník práce v znení neskorších predpisov: Tento zákon upravuje individuálne pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s výkonom závislej práce fyzických osôb pre právnické osoby alebo fyzické osoby a kolektívne pracovnoprávne vzťahy. Za závislú prácu, ktorá je vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, sa považuje výlučne osobný výkon práce zamestnanca pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, za mzdu alebo odmenu, v pracovnom čase, na náklady zamestnávateľa, jeho výrobnými prostriedkami a na zodpovednosť zamestnávateľa a ide o výkon práce, ktorá pozostáva prevažne z opakovania určených činností. Závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislou prácou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť založená na zmluvnom občianskoprávnom alebo zmluvnom obchodno-právnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

Podľa ust. § 11 cit. zákona zamestnanec je fyzická osoba, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu.

Z § 223 cit. zákona vyplýva, že zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti a dohodu o brigádnickej práci študentov), ak ide o prácu, ktorá je vymedzená výsledkom (dohoda o vykonaní práce) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov). Na pracovnoprávny vzťah založený dohodami o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa vzťahujú ustanovenia prvej časti.

Pracovný pomer podľa judikatúry Súdneho dvora je charakterizovaný okolnosťou, že určitá osoba vykonáva po určitú dobu v prospech inej osoby a pod jej vedením činnosti, za ktoré protihodnotou poberá odmenu ... za pracovníka musí byť považovaný každý, kto vykonáva skutočnú a efektívnu činnosť, s výnimkou takých činností, ktoré sú natoľko obmedzené, že sú čiste okrajové a vedľajšie (najmä rozsudky Mattem a Cikotic C-10/05, bod 22 z 30. 03. 2006, Collins, C-138/02, bod 26 z 23. 03. 2004). Obdobne .. súd zistil, že ... vykonáva činnosti v prospech zamestnávateľa a pod jeho vedením za odmenu, konštatoval teda existenciu znakov zakladajúcich každý

pracovnoprávny vzťah, a síce vzťahu podriadenosti a vyplácania odmeny za protihodnotou za vykonávané činnosti. (rozsudok Genc C-14/09, bod 21 z 04. 02. 2010 obdobne rozsudok Trojani, C-456/02, bod 22 z 07. 10. 2004).

V súlade s hore citovanými ustanoveniami Zákonníka práce je zjavné, že uzatvorením platnej dohody o vykonaní práce, resp. dohody o pracovnej činnosti medzi obcou a fyzickou osobou dochádza k založeniu individuálneho pracovnoprávneho vzťahu podľa Zákonníka práce, v ktorom na jednej strane vystupuje obec ako zamestnávateľ a na druhej strane vystupuje fyzická osoba v pozícii zamestnanca. Vytvorí sa tým právny stav tzv. nezlučiteľnosti funkcií, ktorého dôsledkom je zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva dotknutej obce „ex lege“ - zo zákona bez ďalšieho.

Zo zákona nastupuje za tohto poslanca náhradník, ktorého nastúpenie má vyhlásiť obecné zastupiteľstvo v lehote stanovenej zákonom. O tomto nastúpení odovzdá obecné zastupiteľstvo náhradníkovi starostom podpísané osvedčenie.

Odmena poslanca obecného zastupiteľstva: Podľa ust. § 25 ods. 4 a 5 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov:

(4) Funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Za jej výkon však môže obec poskytnúť odmenu. Poslancovi patrí náhrada skutočných výdavkov, ktoré mu v súvislosti s výkonom funkcie poslanca vznikli, podľa osobitných predpisov platných pre zamestnancov v pracovnom pomere.

(5) Poslanec nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru. Zamestnávateľa umožňujú poslancovi výkon funkcie podľa osobitných predpisov; to platí aj o členoch komisií, ktorí nie sú poslancami. Obec uhrádza zamestnávateľom na požiadanie náhradu za vyplatenú náhradu mzdy alebo inej odmeny za prácu. Poslancovi, ktorí nie sú v pracovnom alebo obdobnom pomere, obec poskytuje náhradu ušlého zárobku.

Aj táto oblasť je – vzhľadom na svoj význam a dopad veľmi často pretraktovaná na území Slovenska. Prístupy jednotlivých obcí a miest boli rôzne a teda bola rozmanitá i forma a spôsoby odmeňovania poslancov za výkon ich poslanskej funkcie v tej - ktorej obci. Otázka nastavenia základných parametrov a štandard odmeňovania poslancov zostala na súdnu prax.

Rozsudok Krajského súdu v Trenčíne pod sp. zn. 17Co/145/2007 výslovne uvádza: „V prejednávanej veci bolo skutkovo nepochybné, že navrhovatelia boli ... členmi obecného zastupiteľstva, pričom v uvedenom období im nebola vyplácaná za výkon odmena. ... Výška odmien bola upravená v uznesení obecného zastupiteľstva č. zo dňa“

Pri posudzovaní nárokov poslancov obecného zastupiteľstva je treba vychádzať jednak z gramatického výkladu vyššie citovaného zákonného ustanovenia, podľa ktorého patrí odmena členovi obecného zastupiteľstva len za výkon funkcie poslanca, a preto je viazaná na skutočný výkon. Zároveň je potrebné prihliadať aj na účel a zmysel úpravy odmeny poslanca obecného zastupiteľstva, z ktorej je zrejmé, že táto funkcia je vykonávaná popri riadnom pracovnom pomere, poslanec má zachované nároky z pracovného pomeru, ako aj skutočné výdavky v súvislosti s vykonávaním funkcie. Na rozdiel od práce vykonávanej v rámci pracovného alebo obdobného pomeru, ktorej účelom a zmyslom je získanie finančných prostriedkov, výkon funkcie poslanca je verejnou funkciou, s právami a povinnosťami vymedzenými v ust. § 25 zákona o obecnom zriadení a jej cieľom je vykonávanie činnosti v záujme obce a jej obyvateľov. Zaplatenie odmeny, ktorú umožňuje obecnému zastupiteľstvu stanoviť zákon o obecnom zriadení v ust. § 25 ods. 4, predstavuje len ekvivalent a náhradu poslancovi za vynaloženie svojho voľného času v prospech danej činnosti. V prípade, pokiaľ túto činnosť nevykonáva, a to bez ohľadu na dôvod, prečo k takejto situácii došlo, podľa názoru krajského súdu nemôže mať nárok na vyplatenie odmeny podľa § 25 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., pretože niet čo nahrádzať.“

Ad. 2./ ZÁSTUPCA STAROSTU OBCE A DLHODOBO UVOLNENÝ POSLANEC. Inštitút zástupcu starostu dotvára sústavu subjektov spôsobilých v samospráve obce zabezpečovať a podieľať sa na plnení úloh v súlade s platnou právnou úpravou. Podľa dôvodovej správy k zákonu o obecnom zriadení takáto úprava sleduje zamedzenie zneužitia krátkodobej neprítomnosti starostu v obci (napr. pre dovolenku alebo štúdium) na zásadné zmeny v správe obce, na reorganizáciu obecného úradu a pod., resp. na vypísanie volieb starostu obce. Právna úprava vymedzuje postavenie zástupcu starostu takto: Zástupcu starostu vymenúva starosta obce výlučne z poslancov obecného zastupiteľstva - v tomto prípade nejde o formu vzniku zamestnaneckého vzťahu k obci, a preto sa mu týmto vymenovaním do funkcie nezakladá pracovný pomer a z toho titulu si nemôže uplatňovať žiadne nároky spojené s pracovným pomerom. Nasvedčuje tomu aj možnosť kedykoľvek ho z tejto funkcie odvolať. Funkcia zástupcu starostu je obligatórnou funkciou v samospráve (svedčí o tom dikcia zákonodarcu „starostu zastupuje...“ a nie starostu „môže zastupovať“). Starosta obce vymenúva zástupcu spravidla na celé funkčné obdobie, môže ho však kedykoľvek odvolať a vymenovať nového.

Funkcia poslanca a teda aj zástupcu starostu - je verejnou funkciou, a teda v súlade s § 2 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. - Zákonník práce v znení neskorších predpisov, sa na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu jeho funkcie Zákonník práce vzťahuje iba ak to výslovne ustanovuje alebo ak to ustanovuje osobitný predpis. Podľa § 137 ods. 2 Zákonníka práce výkon verejnej funkcie na účely tohto zákona je plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným obdobím alebo časovým obdobím

a obsadzovaná na základe priamej voľby alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov. Výkon funkcie zástupcu starostu je aj z pohľadu Zákonníka práce výkonom verejnej funkcie. Zásadne platí, že zástupca starostu nie je oprávnený realizovať rozhodovaciu činnosť – vid' formuláciu „obecné zastupiteľstvo určí rozsah úkonov a činností“, t.j. len jednotlivé úkony a činnosti.

Z uvedeného úplne jednoznačne vyplýva, že poslanec obecného zastupiteľstva ostáva poslancom aj po jeho zvolení za zástupcu starostu. A teda je odmeňovaný podľa § 25 ods. 4 alebo 7 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa § 25 ods. 4 zákona o obecnom zriadení funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Za jej výkon však môže obec poskytnúť odmenu. Podľa odseku 7 tohto ustanovenia poslancovi, ktorý je na výkon funkcie dlhodobo plne uvoľnený zo zamestnania, patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní primeraný plat od obce. Jeho pracovný vzťah v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný podľa osobitných predpisov.

To, že zástupca starostu nie je samostatnou funkciou je možné jednoznačne vyvodit' aj z ostatných ustanovení zákona o obecnom zriadení:

zástupca starostu nie je volený priamo, ale nepriamo obecným zastupiteľstvom na návrh starostu z poslancov obecného zastupiteľstva, (od 1.4.2010 je menovaný starostom alebo volený obecným zastupiteľstvom, v prípade že starosta zástupcu nemenuje)

obecné zastupiteľstvo (od 1.4.2010 starosta obce) môže zástupcu starostu kedykoľvek aj bez dôvodu odvolať,

ak je v obci zriadená obecná rada, zástupca starostu je po celý čas jej existencie a po celé svoje funkčné obdobie jej členom (§ 13b ods. 2). Podľa § 14 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obecná rada je zložená z poslancov obecného zastupiteľstva, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Ustanovenie § 14 neobsahuje žiadnu osobitnú zmienku o zástupcovi starostu, pretože tento je naďalej poslancom obecného zastupiteľstva, čo je jeho jediná verejná funkcia.

Ak by sme aj chceli zakladať početné nároky zástupcu starostu alebo dlhodobo uvoľneného poslanca obecného zastupiteľstva na ustanoveniach čl. 35 – 43 Ústavy Slovenskej republiky, konkrétne i na čl. 36, podľa ktorého zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, ktoré okrem iného zahŕňajú aj právo na primeraný odpočinok po práci, musíme zohľadniť ustanovenie čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý stanovuje, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Z vyššie uvedenej právnej úpravy jednoznačne vyplýva, že zákony týmto funkcionárom nepriznávajú

postavenie zamestnanca. Právna teória a rovnako aj Ústavný súd SR označujú uvedené ustanovenie čl. 51 ústavy ako tzv. pozitívny záväzok zákonodarcu. Z judikatúry Ústavného súdu SR (napríklad pod sp. zn. PL ÚS 8/94 ale i mnohé ďalšie) vyplýva, že obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právom a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu.

V danom prípade nemožno hovoriť ani o diskriminácii v súvislosti so zhora uvedeným statusom funkcionárov. Vychádzajúc totiž z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napríklad vo veci Thlimmenos v. Grécko zo 6. 4. 2000, bod. 44) „o diskriminácii je možné hovoriť v prípade, ak štát zaobchádza rozdielne s osobami v obdobnej situácii (postavení) bez zabezpečenia objektívneho a rozumného zdôvodnenia. Súd rovnako považuje za diskriminačné ak štát bez objektívneho a rozumného zdôvodnenia nezaobchádza s osobami v rozdielnom postavení rozdielne“. Je potrebné podotknúť, že uvedený judikát nie je ojedinelým, ale táto definícia diskriminácie je trvalou súčasťou rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva. Porovnateľnú definíciu využíva aj Súdny dvor Európskej únie (porovnaj napr. rozsudok Súdneho dvora z 9. septembra 2004 vo veci C – 304/01) – zásada rovnosti zaobchádzania alebo zákazu diskriminácie vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rozdielnymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodniteľné.

Predpokladom toho, aby bolo možné konštatovať, že zástupca starostu, resp. dlhodobo uvoľnený poslanec alebo poslanec je v porovnaní so zamestnancami alebo v porovnaní so starostom pri priznávaní nárokov diskriminovaný je teda priznanie rovnakého postavenia týmto osobám. Zástupca starostu, resp. dlhodobo uvoľnený poslanec obecného zastupiteľstva však jednoznačne nemá porovnateľné postavenie ako zamestnanec obce alebo starosta obce. Je teda nemysliteľné a právne neakceptovateľné, aby mu boli garantované rovnaké práva. S prihliadnutím na vyššie uvedenú judikatúru je dokonca práve v situácii - kedy by sa osoby v nie rovnakom postavení nerozlišovali, ale naopak priznávali by sa im rovnaké práva - možné hovoriť o diskriminácii.

Ad. 3./ STAROSTA OBCE. Právne postavenie starostu obce je oproti ostatným subjektom vo viacerých smeroch osobitné. Pôvodné postavenie, pôsobenie a úlohy starostu obce boli spojené s celkovým poslaním obce. Bol teda jedným z činiteľov územnej samosprávy - a to veľmi významným činiteľom. Postupne sa dostávala do popredia aj druhá oblasť charakterizujúca jeho súčasné postavenie - t.j. pôsobnosť v oblasti štátnej správy, príp. na obec prenesených úloh štátnej správy. Vo vývoji sa objektivizuje postavenie starostu ako nezávislého predstaviteľa obce, ktorý nesmie dať prednosť osobným záujmom pred obecnými záujmami. Funkcia starostu obce je budovaná na monokratickom princípe, na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré

je typickým kolektívnym orgánom, rozhodujúcim v zbore. Starosta obce nie je členom zastupiteľstva a ani ním volený, má samostatné a nezávislé postavenie vyplývajúce z platnej právnej úpravy.

Postavenie starostu obce v Slovenskej republike nie je len tzv. „čestnou funkciou“, tak ako je to zvykom v niektorých iných štátoch. Podľa dôvodovej správy k zákonu o obecnom zriadení „starosta je konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán správy obce. Jeho postavenie je pomerne nezávislé na obecnom zastupiteľstve. Tým sa značne oddeľuje výkon moci ľudu v obci od rutínnej správy obce a prehľbuje jeho priama zodpovednosť obyvateľom obce ako svojim voličom.“

Starosta obce je Ústavou Slovenskej republiky konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán obce a predstavený obce (čl. 69 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Rovnako tak z ustanovenia § 13 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vyplýva, že funkcia starostu obce je verejná funkcia: „Predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce je starosta. Funkcia starostu je verejná funkcia. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Spôsob voľby starostu upravuje osobitný zákon.“

Dovolenka. Ustanovenie § 2 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov vymedzuje funkciu starostu obce tak, že je to verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere :

„(1) Funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Výkon tejto funkcie je nezlučiteľný s funkciami podľa osobitného predpisu a s výkonom práce zamestnanca obce.

(2) Starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka na zotavenie; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis. Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.“

Podľa ust. § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov patrí starostovi obce dovolenka podľa Zákonníka práce. (vid' odkaz č. 3 pri § 2 ods. 2 zák. č. 253/1994 Z. z.). Zákonník práce upravuje dovolenku v ust. § 100 až § 117. Možnosť predĺženia dovolenky pre zamestnancov obce vyplýva z ust. § 231 ods. 1 Zákonníka práce, ktoré uvádza, že zamestnávateľ a odborový orgán môžu v kolektívnej zmluve v prípadoch, kde to Zákonník práce výslovne nevylučuje upraviť pracovné podmienky výhodnejšie ako Zákonník práce („Odborový orgán uzatvára so zamestnávateľom kolektívnu zmluvu, ktorá upravuje pracovné podmienky vrátane mzdových podmienok a

podmienky zamestnávania, vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, vzťahy medzi zamestnávateľmi alebo ich organizáciami a jednou organizáciou alebo viacerými organizáciami zamestnancov výhodnejšie, ako upravuje tento zákon alebo iný pracovnoprávny predpis, ak to tento zákon alebo iný pracovnoprávny predpis výslovne nezakazuje alebo ak z ich ustanovení nevyplýva, že sa od nich nemožno odchyliť. Nároky, ktoré vznikli z kolektívnej zmluvy jednotlivým zamestnancom, sa uplatňujú a uspokojujú ako ostatné nároky zamestnancov z pracovného pomeru.“)

Z citovaného ustanovenia Zákonníka práce a rovnako aj z ustanovenia § 2 ods. 1 zák. č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov vyplýva, že kolektívna zmluva upravuje len a výlučne pracovné podmienky vrátane mzdových podmienok a podmienky zamestnávania zamestnancov. Aby sa mohla kolektívna zmluva uplatniť aj vo vzťahu k verejnému funkcionárovi, v tomto prípade k starostovi obce musela by právna úprava v Zákonníku práce alebo v osobitnom predpise, t.j. v zákone č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov alebo v zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ustanoviť postavenie starostu obce ako zamestnanca aj pre oblasť kolektívnych vzťahov.(viď k tomu § 2 ods. 2 Zákonníka práce: „Na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie sa vzťahuje tento zákon, ak to výslovne ustanovuje alebo ak to ustanovuje osobitný predpis.“).

Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné právne uzavrieť, že starosta obce nie je zamestnancom obce, a osobitná úprava jeho postavenia neumožňuje, aby mu patrila dovolenka vo výmere predĺženej oproti Zákonníku práce pre zamestnancov obce - tak ako bola dohodnutá v kolektívnej zmluve. Starostovi obce patrí dovolenka výlučne a len vo výmere ako je upravená v Zákonníku práce.

Nevyčerpaná dovolenka. Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka na zotavenie; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis. 3) Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

Použijúc logický, systematický ako aj gramatický výklad v súlade s právnou teóriou, je možné toto ustanovenie vykladať iba jedným spôsobom. Starostovi možno (teda nie povinnosť ale možnosť) poskytnúť náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku, len ak nemohol dovolenku vyčerpať do konca budúceho kalendárneho roka a ak (kumulatívna podmienka, čo znamená, že musia byť splnené obe tieto podmienky) o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

Z uvedeného vyplýva, že starosta obce má právny nárok na náhradu za nevyčerpanú dovolenku iba v prípade, ak si ju nemohol vyčerpať a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

V tejto súvislosti možno odkázať na rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-124/05 *Federatie Nederlandse Vakbeweging v. Holandské kráľovstvo* zo 6. apríla 2006: „Je v rozpore s právom Spoločenstva, keď namiesto minimálnej doby platenej dovolenky za rok je vyplatená peňažná náhrada v prípade prenosu tejto dovolenky na nasledujúci rok. Súdny dvor Európskych spoločenstiev zastáva názor, že pozitívny účinok tejto dovolenky pre bezpečnosť a zdravie pracovníka sa môže úplne rozvinúť, ak sa dovolenka čerpá v roku, pre ktorý je určená. Možnosť vyplatenia finančnej náhrady za prenesenú minimálnu dovolenku za rok v každom prípade by mohla byť podnetom, aby sa pracovníci zriekli svojej dovolenky na odpočinok alebo aby boli podnecovaní sa jej zrieknuť, čo je nezlučiteľné s cieľmi smernice.“ Tento vychádza zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času, zverejnená v Úradnom vestníku EÚ L299, s. 9, Mim. vyd. 05/004, s. 381. Tento judikát indikuje spôsob, akým je potrebné nahliadať na nároky z nevyčerpanej dovolenky. Takýto prístup v judikatúre Súdneho dvora sa odrazil v rozhodovacej praxi aj slovenských súdov, čoho príkladom je rozsudok Krajského súdu v Prešove vo veci 1Co/137/2006 - súd v rozhodnutí uvádza, že „nemožno akceptovať argumentáciu, ktorú produkoval žalobca v priebehu konania a vrátane odvolacieho konania spočívajúcu v tom, že bol natoľko pracovne vyťažovaný, že si túto dovolenku nemohol vyčerpať. Podstatné však je, že na preplatenie tejto dovolenky nebol udelený súhlas vo forme rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Z týchto dôvodov žalobcovi nevzniká nárok na preplatenie náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku. Ustanovenia zákonníka práce možno v takomto prípade aplikovať len podporne. Zákon č. 253/1994 Z. z. úpravu v tomto smere obsahuje, táto je striktná a v jej zmysle nemožno žalobe žalobcu vyhovieť“. S poukazom na prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi SR, ako je ustanovená v článku 7 ods. 5 Ústavy SR ešte dodávame, že podľa čl. 2 ods. 4 Dohovoru o každoročne platenej dovolenke (zverejnený pod č. 442/1990 Zb.) vnútroštátne zákonodarstvo môže výnimočne povoliť rozdelenie každoročnej platenej dovolenky, len pokiaľ ide o tú časť dovolenky, ktorá presahuje minimálnu výmeru. Tento dohovor pripúšťa osobitný režim vo vzťahu k osobám zamestnaným vo verejných úradoch.

Pracovný čas. Pracovný čas je inštitút typický pre zamestnanca. Podľa § 85 ods. 1 Zákonníka práce pracovný čas je časový úsek, v ktorom je zamestnanec k dispozícii zamestnávateľovi, vykonáva prácu a plní povinnosti v súlade s pracovnou zmluvou. Samotný zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov umožňuje použiť Zákonník práce pri riešení právneho postavenia starostu obce len pre účely dovolenky na zotavenie a zrážok z platu. Zákonník práce neupravuje možnosť

použitia Zákonníka práce na právne postavenie starostu obce. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov tiež v žiadnom zo svojich ustanovení neurčuje pracovný čas starostu obce.

Keďže neexistuje zákonná právna úprava, ktorá by určovala pracovný čas starostu obce – a nemožno v týchto prípadoch aplikovať osobitné právne predpisy - je potrebné uzavrieť, že starosta obce nemá určený pracovný čas - „pracovnú dobu“, v ktorej verejnú funkciu vykonáva. Výkon svojej práce si môže sám zadeľovať podľa svojho uváženia v rámci svojho volebného obdobia. Musí vykonávať svoju funkciu tak, aby zabezpečil realizáciu všetkých úloh vyplývajúcich z jeho funkcie.

Ad. 4./ **HLAVNÝ KONTROLÓR OBCE.** Hlavný kontrolór je zamestnancom obce, ktorý vykonáva kontrolu v rozsahu tzv. kontrolnej činnosti podľa ust. § 18 a nasl. zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

V praktickej podobe to znamená, že jeho miesto nemožno nahradiť „kontrolnou alebo inou obdobnou komisiou obecného zastupiteľstva“ a ani zmluvným vzťahom obchodného charakteru (zmluva o výkone kontrolnej činnosti s fyzickou alebo právnickou osobou a pod.). Musí byť pritom splnená podmienka zamestnaneckého právneho vzťahu v súlade s príslušnými ustanoveniami Zákonníka práce. Tomu korešponduje aj ust. § 13 ods. 4 písm. i/ zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, podľa ktorého obecnému zastupiteľstvu je vyhradené určovať plat hlavného kontrolóra.

Pri výkone verejnej funkcie a právomocí z nej vyplývajúcich teda vystupuje hlavný kontrolór ako nositeľ časti verejnej moci - je nositeľom kontrolných právomocí priznaných mu zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ostatnými právnymi predpismi. I z uvedeného dôvodu sa funkcia hlavného kontrolóra obsadzuje voľbou obecným zastupiteľstvom.

Funkcia hlavného kontrolóra. K vzniku funkcie hlavného kontrolóra dochádza aktom voľby nakoľko vtedy dochádza k jednostrannému konštitutívnemu preneseniu oprávnenia (právomocí) na zvoleného.

To znamená, že voľba predstavuje základný a rozhodujúci moment pre posúdenie statusu hlavného kontrolóra. Hlavnému kontrolórovi síce vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou - vid' ust. § 18 ods. 5 a 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov - avšak táto pracovná zmluva plní vo vzťahu k výkonu funkcie len podpornú úlohu. O tom nepochybne svedčí

1./ postupnosť úkonov a činností pri „ustanovení“ kontrolóra – prvotná je voľba a až potom sa uzatvára pracovný pomer

2./ jednoznačná dikcia ustanovenia § 18a ods. 6 veta prvá, podľa ktorého „hlavnému kontrolórovi po zvolení vzniká nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou.“

3./ na zvýraznenie a podporu tejto argumentácie možno spomenúť aj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. ÚS I. 93/07, kde v porovnateľnej situácii ústavný súd uvádza, že „neskoršie uzatvorená pracovná zmluva plní v tomto prípade len technickú, podpornú funkciu“

Uvedené vyplýva i z právnej úpravy obsiahnutej v zákone SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktorá dôsledne rozlišuje v rámci funkcie hlavného kontrolóra vzťahy spojené s výkonom verejnej funkcie hlavného kontrolóra (vzťahy verejnoprávne), ktoré sa riadia zákonom o obecnom zriadení (ust. § 18 ods. 1 veta 1, ods. 2; ust. § 18a ods. 1 až 5, ods. 8 až 10; ust. 18d, 18e, 18f, 18g citovaného zákona) a vzťahy vyplývajúce z jeho pracovnoprávneho pomeru k obci (ust. § 18 ods. 1 veta druhá; ust. § 18a ods. 6a 7; ust. § 18c citovaného zákona), na ktoré sa okrem ustanovení zákona o obecnom zriadení podporne aplikujú i ustanovenia zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších právnych predpisov a Zákonníka práce (zákon č. 311/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Funkcia hlavného kontrolóra teda v sebe v zmysle platnej právnej úpravy spája výkon verejnej (mocenskej) funkcie a súkromnoprávny (pracovný) vzťah medzi hlavným kontrolórom a obcou. (k potrebe rozlišovania verejnoprávneho a súkromnoprávneho prvku v rámci služobných a obdobných vzťahov pri verejných funkcionároch, ako aj zamestnancoch verejnej alebo štátnej správy sa vyjadrili vo viacerých nálezhoch a rozhodnutiach tak Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí vo veci pod sp. zn. ÚS I. 93/07, ako aj Najvyšší správny súd Českej republiky pod sp. zn. As 55/2006 - 96, ale aj Európsky súd pre ľudské práva v Strasbourgu vo veciach Pellegrin proti Francúzsku, Eskelinen proti Fínsku, a pod).

Voľba hlavného kontrolóra. Bez platnej a zákonnej voľby sa však takáto osoba nemôže ujať výkonu funkcie hlavného kontrolóra. Výkonu funkcie sa nemôže ujať len na základe uzatvorenia pracovného pomeru s príslušným orgánom. To napokon vyplýva i z vyššie citovaného rozhodnutia Ústavného súdu SR, pracovný pomer tu plní vo vzťahu k verejnej funkcii a jej výkonu len technickú úlohu – nemožno ním založiť výkon verejnej funkcie.

Uvedené napokon nepriamo vyplýva i z ust. § 3 ods. 1 písm. e) zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších právnych predpisov, ktorý sa podporne vzťahuje na pracovný pomer hlavného kontrolóra, v zmysle ktorého zamestnancom podľa tohto zákona sa môže stať len fyzická osoba, ktorá bola zvolená alebo vymenovaná, ak tento zákon alebo osobitný predpis voľbu alebo vymenovanie ustanovuje ako predpoklad vykonávania práce vo verejnom záujme, Obdobne to platí i vo vzťahu

k zániku verejnej funkcie: pokiaľ je osoba – verejný funkcionár platne odvolaný z funkcie zanikajú mu mocenské oprávnenia spojené s výkonom funkcie (stráca právomoc) a teda nemôže ďalej vykonávať funkciu, a to ani v prípade, ak by aj pracovný pomer zostal zachovaný (nedošlo by k jeho ukončeniu). V tejto súvislosti je však potrebné poukázať na skutočnosť, že voľbu resp. menovanie a odvolanie do/z verejnej funkcie nemožno stotožňovať, či zamieňať s voľbou (menovaním) a odvolávaním riadiacich pracovníkov v podnikateľských subjektoch, ktoré sa spravuje Zákonníkom práce (k tomu možno v podrobnostiach odkázať napríklad na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky pod sp. zn. 1 As 9/2009)

Ako vyplýva z ust. § 1 ods. 1 a 2 Zákonníka práce tento upravuje individuálne pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s výkonom závislej práce fyzických osôb pre právnické osoby alebo fyzické osoby a kolektívne pracovnoprávne vzťahy; pričom za závislú prácu, ktorá je vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, sa považuje výlučne osobný výkon práce zamestnanca pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene (...) a na zodpovednosť zamestnávateľa.

Z ustanovení zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov o postavení hlavného kontrolóra a jeho vzťahu k orgánom obce, ako aj z uvedenej definície obsahu pracovnoprávneho vzťahu je teda nepochybné, že vzťah medzi obecným zastupiteľstvom a hlavným kontrolórom obce pokiaľ ide o výkon jeho funkcie a uplatňovanie kontrolných právomocí nenapĺňa znaky pracovného pomeru a teda obecné zastupiteľstvo nevystupuje pri voľbe / odvolávaní hlavného kontrolóra v pozícii zamestnávateľa (k tomu bližšie možno pozrieť rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky pod sp. zn. 1 As 9/2009-86).

Materská dovolenka. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov jednoznačne stanovuje, kedy funkcia hlavného kontrolóra zaniká. Podľa § 18a ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká

- a) vzdaním sa funkcie,
- b) odvolaním z funkcie,
- c) uplynutím jeho funkčného obdobia,
- d) smrťou alebo vyhlásením za mŕtveho,
- e) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená,
- f) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin alebo právoplatne odsúdený za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienčne odložený,

g) dňom, keď začal vykonávať funkciu podľa § 18 ods. 2.

Nástup na materskú dovolenku nie je skutočnosťou, na ktorú zákon viaže zánik funkcie hlavného kontrolóra obce, a teda je nevyhnutné konštatovať, že funkcia hlavného kontrolóra naďalej trvá, a teda nedochádza k jej „zrušeniu“ obcou. Ani fakt, že táto funkcia sa „de facto“ prakticky nevykonáva na tom nič nemení.

Druhou skutočnosťou, ktorú je nevyhnutné v tejto súvislosti zdôrazniť, je nemožnosť zabezpečiť zastupovanie hlavného kontrolóra inou osobou alebo komisiou obecného zastupiteľstva.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov neumožňuje zastupovanie hlavného kontrolóra, keďže ho neupravuje. Kontrolné oprávnenia hlavného kontrolóra obce nemôže vykonávať v takomto rozsahu žiaden z orgánov obce, ani zamestnancov obce, a keďže to zákon vyslovene neumožňuje, nie je možné výkon tejto kontrolnej činnosti preniesť na inú osobu alebo orgán v obci. Zo zákona o obecnom zriadení vyplýva, že kontrolné právomoci majú aj napríklad komisie obecného zastupiteľstva, nie však v rozsahu, ako hlavný kontrolór, z čoho vyplýva aj nemožnosť dočasného nahradenia hlavného kontrolóra napríklad komisiou obecného zastupiteľstva (táto by nemohla vykonávať oprávnenia, ktoré zákon zveruje výlučne hlavnému kontrolórovi).

Zhrnúc zhora uvedené fakty a skutočnosti (ktoré treba zohľadňovať nielen pri budúcom vývoji, ale aj z praktického hľadiska) miestna samospráva je mnohostranný právne -ekonomický jav s dopadom na rozvoj celého štátu. Ide vlastne o súhrn možných a reálnych praktických riešení v každodennej praxi. Viaceré oblasti sa pritom ešte len kryštalizujú, iné hľadajú svoj obsah, právnu formu a pod. Znamená to spojenie praktických podmienok (vznikajúcich z miestnych a lokálnych úloh) a možností poskytovaných právnou úpravou - súčasne platnou, ale i budúcou. Postupné budovanie samosprávneho systému znamená totiž dôsledné a detailné poznanie (rozoznávanie) samosprávnych úloh, organizačnej základne územnej samosprávy, metód a foriem ich riešenia a zabezpečovania - v skratke možno hovoriť o tzv. samosprávnej politike na danom územnom celku, prostredníctvom ktorej sa formulujú samosprávne ciele a samosprávne záujmy.

Literature:

- Sotolář, J.: Zákon o obecnom zriadení (komentár), SOTAC, s.r.o. Košice, 2003, 383 s, ISBN 80-968356-1-0
- Sotolář, J.: Príručka starostu obce (rukoväť samosprávy), SOTAC, s.r.o. Košice, 2004, 131 s, ISBN 80-968356-9-6
- Sotolář, J.: Príručka hlavného kontrolóra obce (rukoväť samosprávy), SOTAC, s.r.o. Košice, 2004, 127 s, ISBN 80-969155-1-7

- Sotolář, J.: Samospráva obce.(Obecné zriadenie na území Slovenska). Košice : SOTAC, s.r.o. Košice 2011., 315 s., ISBN 978-80-89446-23-0
- Tekeli, J.: Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce, In: Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov: zborník vedeckých prác, Košice: UPJŠ, 2010. ISBN 9788070978405., strana 283-300.
- Tekeli, J.: Skončenie výkonu funkcie hlavného kontrolóra obce, In: Míľníky práva v stredoeurópskom priestore 2010: zborník z medzinárodnej konferencie: 18. - 20. marec 2010, Častá-Papiernička. - Bratislava : UK, 2011. - ISBN 9788071603085., strana 504-510.
- Tekeli, J.: Zánik výkonu funkcie versus skončenie pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce, In: Právo pre ROPO a obce v praxi. - ISSN 1337-7523. - Roč. III, č. 12 (2010), strana 18-21.

Contact – email

sotolar@sotolar.sk

OBČAN A OBEC ZA KRIZOVÉ SITUACE

RADIM VIČAR

Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita obrany, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá specifiky výkonu veřejné správy při krizových situacích v České republice. Zaměřuje se na postavení a činnosti obcí a občanů během vojenských a nevojenských krizových situací. Krizové situace vyžadují rychlé a účinné řešení, proto zákony umožňují orgánům veřejné správy ukládat výjimečné povinnosti občanům obce, či je dokonce omezit ve výkonu základních práv a svobod.

Key words in original language

Občan, krizová situace, krizový stav, obec, veřejná správa, specifické právní prostředky.

Abstract

This paper concentrates on the specifics of public administration in crisis situations in the Czech Republic. It focuses on the legal aspects of the position and activities of municipalities and citizens during military and non-military crisis situations. Crisis situations require fast and efficient solution, therefore laws allow public authorities to impose special duties to citizens of municipalities, or even restrict them from the exercising their fundamental rights and freedoms.

Key words

Citizen; crisis situation; crisis state; municipality; public administration; specific legal means.

ÚVOD

Veřejnou správu lze vymezit jako správu veřejných záležitostí, přičemž je v současnosti nejen ze strany občanů vnímána především jako veřejná služba.¹ Na jejím výkonu se podílí stát, Česká republika, prostřednictvím státních orgánů a dále zejména veřejnoprávní korporace, především pak orgány územních samosprávných celků. Při výkonu veřejné správy v souvislosti se zajišťováním bezpečnosti svých občanů a dalších osob nacházejících se na jeho území je charakteristické, že stát přenáší část svých úkolů na obce a kraje, které potom vykonávají na daném území veřejnou správu v tzv. přenesené působnosti.

¹ K zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti viz např. SKULOVÁ, Soňa et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 72 a násl. Svě zákonné vymezení našla v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Výkon územní správy na místní úrovni má svá specifika, zejména vzhledem k tomu, že mimořádné události a krizové situace si žádají rychlé a účinné řešení. Orgány obcí přitom mají své pevné místo v systému tzv. krizových orgánů podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů,² a podílejí se tak na přípravě a řešení nevojenských krizových situací (tedy těch, při nichž se vyhlásuje stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu). Významnou úlohu plní orgány obcí i při přípravě a řešení vojenských krizových situací (za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu), zejména podle zákona č. 222/1999 Sb., o zjišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o zajišťování obrany").

Při výkonu veřejné správy při přípravě a při vlastním řešení krizových situací na obecní úrovni lze vymezit specifika, která se týkají jak organizačního pojetí veřejné správy (zřizování zvláštních poradních a pracovních orgánů obce), tak pojetí funkčního (rozhodování ve zjednodušených procesech, ukládání fyzickým a právnickým osobám zvláštních povinností či omezování osob ve výkonu jejich základních práv a svobod).

1. K PRÁVNÍMU POSTAVENÍ OBCE V SYSTÉMU KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ

Východiskem pro zkoumání postavení obcí jako subjektů místní správy v České republice je tzv. smíšený systém, ve kterém obce vedle vlastní samostatné působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost tzv. přenesenou (tedy určitý díl regionální státní správy).³

Jako územní, resp. místní orgány veřejné správy s všeobecnou působností působí orgány obce, které vykonávají veřejnou správu v rámci samostatné a přenesené působnosti. Těžiště právní úpravy orgánů obce spočívá v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje následující orgány obce: zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Jistá specifika vykazují statutární města, která jsou samostatně spravována zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Hlavní město Praha jako obec a současně kraj má výjimečné postavení.⁴

² Blíže viz ustanovení § 18 a násl. krizového zákona, která vymezují působnost a svěřují pravomoci orgánům obcí s rozšířenou působností a orgánům "obyčejných" obcí.

³ Podrobněji viz KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. Správní právo – obecná část. Multimediální učební text. 1. dotisk, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 33.

⁴ Praha je ve stejných hranicích krajem podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších samosprávných celků, ve znění

V České republice se na úrovni obcí uplatňuje model s diferencovaným výkonem přenesené působnosti, kdy se rozlišují na první úrovni „obyčejné“ obce, na druhé úrovni pověřené obce a na třetí, nejvyšší úrovni, obce s rozšířenou působností. Na obecní úrovni hrají při výkonu veřejné správy v oblasti krizového řízení důležitou úlohu obce s rozšířenou působností. Seznam těchto obcí tzv. 3. úrovně⁵ je přitom taxativně vymezen v příloze 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Výkonem veřejné správy v oblasti řešení krizových situací na municipální (obecní) úrovni jsou pověřeny především monokratické orgány těchto celků – starostové, spolu s orgány úředního typu – obecními úřady. Před vymezením věcné působnosti těchto orgánů obce je nutno poznamenat, že z pohledu českého práva se krizovou situací ve smyslu krizového zákona rozumí „mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu“. Zákon o zajišťování obrany podobnou definici pro vojenské krizové situace nenabízí. Obecně lze charakterizovat, že mimořádnou událost lze řešit standardními způsoby, tedy bez vyhlášení krizového stavu a krizových opatření. Mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci teprve až tehdy, kdy standardní způsoby řešení již nepostačují.

2. AKTUÁLNÍ OTÁZKY PRÁVNÍ ÚPRAVY OBCÍ ZA KRIZOVÝCH SITUACÍ

Krizový zákon doznal k 1. lednu 2011 několika změn, které přineslo nabytí účinnosti zákona č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), (dále jen „novela“). Klíčovým důvodem pro vypracování této novely byla nutnost zapracovat do českého právního řádu Směrnici Rady Evropské unie č. 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu. Přitom lhůta pro

pozdějších předpisů, a současně obcí dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Jejimi orgány jsou zastupitelstvo hlavního města Prahy, rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy a městská policie hlavního města Prahy.

⁵ Petr Průcha poukazuje na nesprávné, ale také zavádějící používání pojmu stupně v systému obcí, když se vyslovil, že „...vztahy mezi takto diferencovaně disponovanými obcemi nejsou právní úpravou nastaveny jako "stupňovitě", neboť mezi nimi zákonitě nejsou konstruovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Proto je třeba i v pracovní terminologii spíše hovořit o rozdílných kategoriích, či příp. snad ještě o úrovních“ obcí...“ Viz PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In Sborník z II. ročníku mezinárodní konference Dny práva 2008. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1582-1595.

implementaci tohoto sekundárního aktu Evropské unie byla stanovena nejpozději do 12. ledna 2011.

Problematika kritické infrastruktury totiž zůstávala do té doby českými právními předpisy opomenuta, přičemž její vymezení na národní úrovni je dále zásadní pro vymezení evropské kritické infrastruktury. Zákonodárce přitom nešel cestou vypracování samostatného speciálního zákona o kritické infrastruktuře. Do kritické infrastruktury na národní úrovni, lze zařadit například vodárny, elektrárny či nemocnice, tedy právě zařízení či stavby, jejichž zničení či narušení činnosti by vážně ohrozilo zdraví obyvatel, bezpečnost či ekonomickou situaci země. Evropskou kritickou infrastrukturu pak lze při jisté míře zjednodušení vymežit jako infrastrukturu s přeshraničním významem (tedy např. letiště, vodní cesty nebo mezinárodní ropovody).

Nutnost novelizovat krizový zákon v souvislosti se standardy Evropské unie, pak s sebou přinesla příležitost pro odstranění některých nedostatků ve stávajícím znění krizového zákona⁶ a pro zpřesnění pojmů, pravidel při ukládání krizových opatření či preciznější vymezení vztahů mezi krizovými orgány.

Novela krizového zákona dále zpřesnila působnost a pravomoc jednotlivých krizových orgánů na úrovni obce. Nově se tak již v krizovém zákoně „nehovoří“ obecně o orgánech obce, které jsou povinny zajistit provedení krizových opatření v podmínkách obce při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí, ale tuto povinnost svěřuje starostovi. Podobně i v ustanovení § 21 krizového zákona bylo zpřesněno, že připravenost obce na řešení krizových situací zajišťuje starosta obce, přičemž ostatní orgány obce se na této připravenosti podílejí. Starosta obce je tím krizovým orgánem, kterému jsou uděleny hlavní pravomoci v oblasti přípravy a řešení krizové situace na území obce (varování a informování osob, nařizování evakuace osob, provedení stanovených krizových opatření). Starosta obce může zřídit jako svůj pracovní orgán krizový štáb obce.

Nově byl upraven také systém orgánů krizového řízení na obecní úrovni. Ke krizovým orgánům byly zařazeny orgány obce s rozšířenou působností, konkrétně tedy starosta obce s rozšířenou působností a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zákonodárce naopak vypustil ustanovení týkající se tzv. určených obcí.

Starosta obce s rozšířenou působností tak má vrcholné postavení v systému krizových orgánů na obecní úrovni, zajišťuje totiž

⁶ Viz např. ustanovení § 40 krizového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, které „zmocňovalo“ vládu k vydání nařízení k provedení neexistujícího ustanovení § 28 odst. 5.

přípravenost správního obvodu obce s rozšířenou působností⁷ na řešení krizových situací; ostatní orgány obce s rozšířenou působností se na této připravenosti podílejí. Dále řídí a kontroluje přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků, které vykonávají územními správními úřady s působností na správním obvodu obce s rozšířenou působností, orgány obcí, právníckými a fyzickými osobami ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Za tímto účelem zřizuje bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností a krizový štáb obce s rozšířenou působností, které mají právní postavení poradních, resp. pracovních orgánů svého zřizovatele (v případě obcí starosty) a ztrácí tak postavení samostatných orgánů krizové řízení. Územní bezpečnostní rady lze s využitím ustanovení § 24 krizového zákona charakterizovat jako stále obligatorní poradní orgány zřizovatele pro přípravu na krizové situace. Územní krizové štáby pak jsou s využitím ustanovení § 24b krizového zákona obligatorními pracovními orgány zřizovatele, které jsou svolávány pro řešení krizových situací.

Obecní úřad jako další krizový orgán obce zajišťuje informační podporu úřadu obce s rozšířenou působností podklady, plní evidenční funkci (např. vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob za stavu nebezpečí) a funkci organizační (organizuje přípravu obce na krizové situace). Obecní úřad obce s rozšířenou působností zejména poskytuje součinnost hasičskému záchrannému sboru kraje při zpracování územních krizových plánů (tedy krizového plánu kraje a krizového plánu obce s rozšířenou působností) a plní evidenční funkci (vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob za krizových stavů). Obecní úřad obce s rozšířenou působností má krizovým zákonem zakotvenou povinnost zřizovat pracoviště krizového řízení, jehož úkolem je zajištění připravenosti správního obvodu obce s rozšířenou působností na řešení krizových situací.

3. K POSTAVENÍ OBČANA ZA KRIZOVÉ SITUACE

Na občana obce, tedy fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a je v příslušné obci hlášena k trvalému pobytu, je v systému krizového řízení v demokratickém právním státu pohlíženo ve dvou rovinách. Jsou jednak „předmětem“ ochrany, ale současně je na ně kladena povinnost účastnit se na zmírňování následků krizových situací. Občanům obce, jakož i dalším fyzickým osobám pobývajícím na území ČR, náleží za krizové situace právo na nezbytné informace o připravovaných krizových opatřeních k ochraně jejího života, zdraví a majetku. Tím má být zabráněno vedlejším účinkům, jakými jsou chaos, zmatek, panika. Kromě tohoto práva na informace jsou občane obce (stejně tak i další fyzické osoby) i adresáty celé řady povinností.

⁷ Správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou upraveny ve vyhlášce č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Tyto povinnosti nabývají v krizovém zákoně a zákoně o zajišťování obrany zejména podobu povinnosti poskytnout věcný prostředek, vykonat pracovní výpomoc či pracovní povinnost. Tato krizová opatření lze uložit občanům obce za trvání nevojenských i vojenských krizových stavů, přičemž pro ukládání těchto povinností v souvislosti s řešením nevojenských krizových situací má aplikační přednost krizový zákon, v souvislosti s vojenskými krizovými situacemi pak zákon o zajišťování obrany.⁸

I když se jedná o povinnosti, které mají podobný obsah za trvání nevojenské i vojenské krizové situace, resp. krizového stavu, k jejich ukládání mají pravomoc různé orgány (např. pracovní povinnost podle krizového zákona nařizuje fyzickým osobám hejtman kraje, kdežto o povolání k pracovní povinnosti podle zákona o zajišťování obrany České republiky rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností) či k jejich ukládání slouží různé právní prostředky (k uložení pracovní povinnosti podle krizového zákona slouží tzv. pracovní příkaz, ovšem v případě zákona o zajišťování obrany České republiky povolávací příkaz).

Plnění těchto povinností může občan odmítnout, pokud by jejich plněním ohrozil život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob anebo pokud jsou povinnosti jí ukládané v rozporu se zákonem. Vychází se ze zásady, že občan není povinen snášet hrozící nebezpečí. Tedy v případě, že je v úkrytu, není povinen z něj vycházet z důvodu plnění výše uvedených povinností, pokud krizová situace panující v okolí úkrytu ohrožuje jeho život nebo zdraví.

Na některé osoby se vztahují výjimky⁹ z takto zakotvených povinností, v krizovém zákoně a zákoně o zajišťování obrany tak je upravena výjimka ze zásady teritoriality a personality. Obecně platí zásada, že zákony zavazují na území ČR všechny fyzické a právnické osoby, které se zde zdržují nebo působí, a to bez rozdílu, zda jde o našeho občana nebo občana cizího státu, či o osobu bez státní příslušnosti. Krizový zákon tuto výjimku stanovuje především pro fyzické osoby, které požívají výsady a imunity podle mezinárodního práva. U osob požívajících diplomatických práv a imunit (velvyslanec, chargé d'affaires, konzul) jde v důsledku jejich postavení, garantovaného mezinárodním právem, o záležitost poněkud specifickou. Poskytnutí věcných prostředků, pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc tak těmto osobám nelze uložit.

Stanovit omezení a uložit povinnosti lze jen na základě principu rovnosti. To znamená, že omezení a povinnosti musí platit pro všechny subjekty a musí být ve všech případech stejné. Právní úprava

⁸ Ke vzájemnému vztahu těchto právních předpisů viz ustanovení § 39 odst. 3 krizového zákona a § 9a zákona o zajišťování obrany České republiky.

⁹ viz ustanovení § 32 krizového zákona a § 19 a § 26 zákona o zajišťování obrany

umožňuje výjimku z tohoto principu, tedy dovoluje uložit některým subjektům povinnosti v jiném (menším rozsahu). Menší rozsah je zejména u pracovní povinnosti a pracovní výpomoci vázán na možnosti, schopnosti a zdravotní stav.

Za určitých podmínek mohou být takové okolnosti důvodem ke zproštění fyzické osoby od těchto povinností - od pracovní povinnosti a pracovní výpomoci jsou osvobozeny osoby ve věku do 18 let a od 62 let, osoby zdravotně nezpůsobilé k výkonu požadovaných druhů práce, osoby invalidní ve třetím stupni. Dále jsou od pracovní povinnosti a pracovní výpomoci osvobozeny ženy a osamělí muži pečující o dítě do 15 let věku, těhotné ženy, ženy do konce třetího měsíce po porodu, jestliže se dítě narodilo mrtvé, zemřelo anebo žena o něj nepečuje.

4. ZÁVĚR

Orgány obcí plní úkoly státu v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany na daném území, a to v rámci výkonu statní správy v tzv. přenesené působnosti. Výkonem veřejné správy v oblasti řešení krizových situací na obecní úrovni jsou pověřeny především starostové a obecní úřady, spolu se svými pracovními a poradními orgány. Krizový zákon doznal novelizací k 1. lednu 2011 několika změn, které upravili nejasné vztahy a kompetence v oblasti krizového řízení na krajské a obecní úrovni, stejně tak došlo k zapracování problematiky kritické infrastruktury do českého právního řádu. Občanům obce, jakožto personálnímu (osobnímu) základu obcí, jsou při řešení krizových situací adresáty povinností (věcného a osobního charakteru), které lze ukládat zejména na základě krizového zákona (v případě nevojenských krizových situací) a zákona o zajišťování obrany České republiky.

Literature:

- KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. Správní právo – obecná část. Multimediální učební text. 1. dotisk, 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 33.
- PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In Sborník z II. ročníku mezinárodní konference Dny práva 2008. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 1908 s. ISBN 978-80-210-4733-4.
- SKULOVÁ, Soňa et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zjišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Contact – email

radim.vicar@unob.cz

POVINNOST MLČENLIVOSTI ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

MARTA VRBOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předkládaný konferenční příspěvek je věnován jedné ze základních povinností úředníků územních samosprávných celků - povinnosti mlčenlivosti. Ta je s ohledem na zvláštní povahu veřejné správy pojata odchylně od klasické úpravy v pracovněprávních předpisech. Jejím účelem není na rozdíl od soukromé sféry ochrana zájmů zaměstnavatele, ale především ochrana řádného výkonu veřejné správy.

Key words in original language

Povinnost mlčenlivosti; úředníci územních samosprávných celků; ochrana řádného výkonu veřejné správy.

Abstract

The aim of this present paper is to underline the current regulation of the obligation to maintain confidentiality of the local self-governmental officials. The conception of obligation to maintain confidentiality in public administration differ from the conception in private sphere - its purpose is not to protect the private interests of the employer but to protect the due course of public administration.

Key words

Obligation to Maintain Confidentiality; Local Self-governmental Officials; Protection of the Due Course of Public Administration.

V podmínkách moderního právního státu je zaměstnancům veřejné správy ukládána řada povinností vedoucích k zabezpečení jejího řádného výkonu. V souvislosti s činností Rady Evropy (a na vnitrostátní úrovni zejména s činností Veřejného ochránce práv) se objevují především stále silnější požadavky směřující k zajištění kvalitního výkonu veřejné správy založeného na respektování základních lidských práv a svobod jednotlivců. Soubor takových požadavků je nazýván „dobrou správou (good governance)“.¹

V Kodexu dobré veřejné správy, který je součástí Dodatku k Doporučení CM/Rec (2007)7 Výboru ministrů členským států o dobré správě/good governance, je jako jeden z pilířů výkonu veřejné správy uváděn princip transparentnosti, vyjadřující právo jednotlivců, aby byli vhodnými prostředky informováni o činnosti a rozhodování

¹ Potěšil, L. "Dobrá správa" v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády ČR, Praha : Ministerstvo vnitra, 12, 2008, s. 7.

orgánů veřejné správy.² Současně s ním je však formulován také princip úcty k soukromí společně s požadavkem na respektování pravidel týkajících se ochrany osobních údajů a zákonné ochrany tajemství.

V právních řádech demokratických právních států se objevují různé právní prostředky a instituty směřující k ochraně informací, na jejichž veřejné přístupnosti společnost nemá z různých důvodů zájem. Tyto prostředky pak představují určitý průlom do principu transparentnosti veřejné správy, který je však (s ohledem na existenci údajů, jejichž zpřístupnění by v konečném důsledku mohlo mít spíše negativní dopady na zájmy jedinců či společnosti) v demokratickém prostředí přípustný a zároveň nezbytný. Jedním z těchto ochranných právních prostředků je i institut povinné mlčenlivosti.

1. K POJMU POVINNOST MLČENLIVOSTI ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Povinnost mlčenlivosti patří k obecným zásadám veřejného práva sloužících zejména k ochraně soukromých a veřejných zájmů fyzických osob, právnických osob či státu.³ Zpravidla bývá vymezena jako zákonem stanovená povinnost fyzické osoby uchovat v

² Rovněž Veřejný ochránce práv řadí otevřenost veřejné správy mezi základní principy dobré správy. V souhrnu principů dobré správy ji vymezuje takto:

„Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu. Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.“Veřejný ochránce práv: Principy dobré správy. Dostupný na <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/> [citováno 30.11.2011].

Více také viz Černín, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv, In Principy dobré správy - Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Kanceláře veřejného ochránce práv. (Hrabcová, D. ed.), Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006, s. 11 – 19. Dostupný na http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf [citováno 30.11.2011].

³ Ondruš, R. Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde. 2005, s. 70.

tajnosti takové informace a údaje, jejichž neoprávněné poskytnutí je způsobilé ohrozit či poškodit práva a chráněné zájmy fyzických nebo právnických osob či zájmy státu, k jejichž ochraně byla povinná mlčenlivost uložena.^{4 5}

Základním znakem povinnosti zachovávat mlčenlivost je její vazba na příslušnou fyzickou osobu. Tato osoba disponuje určitými chráněnými informacemi a údaji, na jejichž utajení mají jednotlivci či stát vážný zájem, a s nimiž se seznámila zpravidla v souvislosti s výkonem svého zaměstnání, povolání či funkce.⁶ Povinnost mlčenlivosti pak takovou fyzickou osobu zavazuje v soukromém i úředním styku k jednání, které zaručí ochranu těchto informací a údajů před jejich neoprávněným šířením. I když se povinná osoba s chráněnými údaji seznámila při výkonu svých úředních kompetencí, ochrana vyplývající z právní úpravy mlčenlivosti je širší a zavazuje povinnou fyzickou osobu zachovávat mlčenlivost nejen v úředním životě, ale i v životě soukromém, a to i po dobu, kdy již ukončila příslušný pracovní či služební poměr.⁷

Povinnou mlčenlivost je možné vždy charakterizovat z pohledu jejího osobního a věcného rozsahu. Osobní rozsah povinné mlčenlivosti určuje okruh fyzických osob, které jsou mlčenlivostí vázány a plní povinnosti z tohoto institutu vyplývající. Věcný rozsah pak určuje

⁴ Müllerová, M. Sankce za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost ve veřejné správě. In COFOLA 2010: The Conference Proceedings. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010. s. 1187.

⁵ Charakteristickou vlastností informací a údajů, které jsou povinností mlčenlivosti v různých oblastech veřejné správy chráněny, je jejich výjimečnost, zaručující jejich nositeli určité výsadní postavení. Tato výhoda a výjimečné postavení však může být uplatňována pouze v situaci, kdy nositel daných chráněných informací je současně jejich výlučným nositelem, nebo existuje-li pouze omezený okruh dalších osob, které mají k chráněné informaci přístup. V procesu všeobecné výměny informací tak vzniká potřeba takové informace a údaje z této výměny vyloučit a omezit tak širokému okruhu osob volný přístup k nim. Ztráta výsadního postavení a poskytnutí chráněných informací širokému okruhu nepovolaných osob je vždy chápána jako nebezpečí ohrožující či přímo poškozující kvalitu existence nositele těchto informací, tj. fyzické osoby, právnické osoby či státu, neboť nepovolaná osoba, která získala tyto informace k dispozici, je může použít proti těm, v jejichž zájmu bylo dané informace utajit.

Blíže viz Musil, R. Ochrana utajovaných skutečností. Praha : Eurounion, 2001, s. 18 an.

⁶ Mates, P. Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, 2006, s. 258.

⁷ Brejcha, A.: Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. Praha : CODEX Bohemia, 1998, s. 99-100.

okruh informací nebo údajů, k jejichž ochraně je povinná mlčenlivost zákonem stanovena. 8

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o úřednících ÚSC") zakotvuje povinnost mlčenlivosti v ustanovení § 16 odst. 1 písm. j), jako jednu ze základních povinností úředníků územně samosprávných celků.⁹ V rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy úředníky zavazuje k zachování mlčenlivosti o všech skutečnostech, které se dozvěděli při výkonu svého zaměstnání a v souvislosti s ním. Současně připouští možnost zproštění povinné mlčenlivosti, a to prostřednictvím vedoucího úřadu, jím pověřeného vedoucího úředníka či příslušného správního úřadu podle zvláštních právních předpisů, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Koncepce povinné mlčenlivosti podle zákona o úřednících ÚSC je odlišná od koncepce povinné mlčenlivosti, jak ji zakotvuje v ustanovení § 303 odst. 2 písm. b) zákon č. 262/2005 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákoník práce"). Účelem povinné mlčenlivosti ve veřejné správě totiž není ochrana zájmů zaměstnavatele, ale ochrana řádného výkonu veřejné správy.¹⁰

Spolu s dalšími povinnostmi uloženými zákonem o úřednících ÚSC povinná mlčenlivost vytváří předpoklady odpovědného jednání a činnosti úředníků územních samosprávných celků, a to nejen vůči svému zaměstnavateli a nadřízeným, ale také směrem dolů vůči adresátům veřejné správy. Přispívá tak k výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti, veřejné správy, která odpovídá požadavkům správy dobré.¹¹

⁸ Tamtéž, s. 100.

⁹ Zákon o úřednících ÚSC nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003 v návaznosti na ukončení činnosti bývalých okresních úřadů. Podle důvodové zprávy k jeho návrhu je jeho hlavním účelem především zvýšení kvality výkonu veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky, přispění ke vnímání veřejné správy jako veřejné služby a profesionalizace úředníků územně samosprávných celků, kteří zajistí kvalitní, odborný a nestranný výkon veřejné správy. Těmto požadavkům odpovídá i koncepce základních povinností úředníků zakotvených v ustanoveních hlavy III. zákona.

¹⁰ Vidláková, O.: Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – výklad a problémy In Personalistika ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra - Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě. Dostupný na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/personalistika/03_kapitol_a.pdf [citováno 30.11.2011].

¹¹ Vedle povinnosti zachovávat mlčenlivost zakotvuje zákon o úřednících územně samosprávných celků celou řadu povinností, které jsou odrazem

2. OSOBNÍ ROZSAH POVINNOSTI MLČENLIVOSTI

Jak bylo výše uvedeno, osobní rozsah povinné mlčenlivosti určuje okruh fyzických osob, které jsou mlčenlivostí vázány a plní povinnosti z tohoto institutu vyplývající. Ve vztahu k povinnosti mlčenlivosti zakotvené v ustanoveních zákona o úředních ÚSC je proto namístě vymežit, kdo je úředníkem územně samosprávného celku.

Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona o úřednících ÚSC je úředníkem zaměstnanec¹² územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy. Výkonem správních činností se pak dle ustanovení § 2 odst. 3 zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Podíl na výkonu správních činností je přitom důležitým kritériem pro určení jurisdikce zákona o úřednících ÚSC, neboť na zaměstnance, kteří nevykonávají správní činnosti, tento zákon nedopadá.¹³ Tito pak spadají pod osobní působnost zákoníku práce.

Vedle kritéria výkonu správních činností je pro účely stanovení osobního dopadu zákona o ÚSC a osobního rozsahu povinnosti mlčenlivosti v něm zakotvené určující také ustanovení § 1 odst. 3 zákona, které vymezuje okruh osob, které jsou z jeho působnosti zcela

základních principů dobré veřejné správy. S povinnou mlčenlivostí nepochybně souvisí povinnost souladu činnosti úředníků s právními předpisy České republiky jako projev zásady zákonnosti, povinnost ochrany veřejného zájmu, informační povinnost o činnosti územního samosprávného celku, apod.

¹² Zákon o úřednících ÚSC v ustanovení § 4 stanoví předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka. Dle něj se úředníkem může stát pouze fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, případně cizím státním občanem s trvalým pobytem v České republice, dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, ovládá jednacím jazyk, je bezúhonná a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem. Za bezúhonnou se přitom pro účely zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy, pokud se podle zákona na tuto osobu nehledí, jakoby nebyla odsouzena.

¹³ Blíže viz Vedral, J: Kdo je „úředníkem“ podle zákona o úřednících územních samosprávných celků?. Dostupný na <http://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-je-urednikem-podle-zakona-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku-20004.html> [citováno 30.11.2011].

vyloučeny. Jedná se o zaměstnance zařazené v organizačních složkách územního samosprávného celku,¹⁴ zaměstnance zařazené jen ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku¹⁵ a zaměstnance, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí. 16 17

3. VĚCNÝ ROZSAH POVINNOSTI MLČENLIVOSTI

Okruh informací a údajů, které jsou chráněny povinností zachovávat mlčenlivost, je vždy vymezen zájmem na zachování jejich neveřejnosti. Může jít jak o zájem jednotlivců tak o zájem společnosti, zájem veřejný. Na které konkrétní zájmy povinnost zachovávat mlčenlivost dopadá, stanoví vždy příslušný právní předpis. Ve prospěch veřejného zájmu jde typicky o utajované informace ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, ve prospěch zájmu jednotlivců pak vedle osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, obvykle také o ochranu majetkových poměrů, informací o rodinném životě a jiných soukromých aktivitách, o ochranu obsahu předávaných zpráv apod.

Úředníci územních samosprávných celků jsou dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. j) vázáni povinností dopadající na všechny skutečnosti, o kterých se tyto osoby dozvěděly v souvislosti s výkonem svého úřadu a které v zájmu zajištění řádného výkonu veřejné správy vyžadují, aby zůstaly nezveřejněny. Komplexní pojetí povinné mlčenlivosti však nelze vykládat jako absolutní zákaz sdělovat jakoukoli informaci související s úřední činností povinné osoby, ale pouze takovou

¹⁴ Organizační složky územního samosprávného celku jsou zřizovány v režimu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tyto složky nedisponují právní subjektivitou. Jejich pracovníci jsou pak zpravidla zaměstnanci příslušného územního samosprávného celku, který danou organizační složku zřizuje.

¹⁵ Jedná se např. o strážníky obecní policie vykonávající svou činnost dle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Pro určení zaměstnanců spadajících pod ustanovení § 1 odst. 3 písm.) je klíčové slovo "jen". Platí totiž, že pracovník, který je zařazen ve zvláštním orgánu územního samosprávného celku a současně je do jeho úřadu, spadá pod jurisdikci zákona o úřednících ÚSC.

¹⁶ Např. administrativní činnosti, řízení motorových vozidel, správa informačních systémů, úklid, zásobování apod

¹⁷ Blíže viz Vidláková, O.: Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – výklad a problémy In Personalistika ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra - Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě. Dostupný na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/personalistika/03_kapitol_a.pdf [citováno 30.11.2011].

informaci, která není veřejná a jejíž prozrazení může způsobit újmu na právech a zájmech, v jejichž prospěch byla mlčenlivost uložena. 18

4. ZÁVĚREM

Text předkládaného konferenčního příspěvku se snažil přiblížit koncepci povinné mlčenlivosti úředníků veřejné správy, jak ji zakotvuje zákon o úřednících ÚSC. Ta je s ohledem na zvláštní povahu veřejné správy pojata odchylně od klasické úpravy v pracovněprávních předpisech. Jejím účelem není na rozdíl od soukromé sféry ochrana zájmů zaměstnavatele, ale především ochrana řádného výkonu veřejné správy. Spolu s dalšími povinnostmi uloženými zákonem o úřednících ÚSC pak povinná mlčenlivost vytváří předpoklady odpovědného jednání a činnosti úředníků územních samosprávných celků a přispívá k výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti, veřejné správy, která odpovídá požadavkům správy dobré.

Literature:

- Brejcha, A.: Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. Praha : CODEX Bohemia, 1998, 228 s. ISBN 8085963477.
- Černín, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv, In Principy dobré správy - Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Kanceláře veřejného ochránce práv. (Hrabcová, D. ed.), Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 2006. Dostupný na <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/> [citováno 30.11.2011].
- Hamplová, J.: Úředníci územních samosprávných celků. Dostupný na <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-13873960-urednici-uzemnich-samospravnych-celku> [citováno 30.11.2011].
- Korotvičková, M., Onisko, J.: Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Dostupný na <http://www.volny.cz/akv/stanosamosprava.doc> [citováno 30.11.2011].
- Mates, P. Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, 2006, 313 s.. ISBN 8072015893.
- Musil, R. Ochrana utajovaných skutečností. Praha : Eurounion, 2001, 379 s. ISBN: 8085858932.
- Müllerová, M. Sankce za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost ve veřejné správě. In COFOLA 2010: The Conference Proceedings. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2010. Dostupný na http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/sankce/Mullerova_Marta__1581_.pdf [citováno 30.11.2011].

¹⁸ MATES, P.: Ochrana soukromí ve správním právu. Praha : Linde, 2006, s. 260.

- Ondruš, R. Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde. 2005, 515 s. ISBN: 8072015230.
- Potěšil, L. "Dobrá správa" v dokumentech Rady Evropy. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády ČR, Praha : Ministerstvo vnitra, 12, 2008. Dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx> [citováno 30.11.2011].
- Vedral, J: Kdo je „úředníkem“ podle zákona o úřednících územních samosprávných celků?. Dostupný na <http://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-je-urednikem-podle-zakona-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku-20004.html> [citováno 30.11.2011].
- Vidláková, O.: Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků – výklad a problémy In Personalistika ve veřejné správě, Ministerstvo vnitra - Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě. Dostupný na http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/personalistika/03_kapitola.pdf [citováno 30.11.2011].

Contact – email

134581@mail.muni.cz

APPOINTED EMPLOYMENT TERMINATION

DOMINIK ŽENATÝ

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o atypičnosti pracovního poměru založeného jmenováním; zejména vzhledem k možnostem jeho skončení a vyvozuje závěry o dopadech těchto atypů.

Key words in original language

pracovní poměr, jmenování, skončení

Abstract

The contribution considers the potential impacts caused by the atypical aspects of appointed employment, especially caused by its termination.

Key words

appointed employment, termination

1. ÚVOD

Pracovněprávní vztahy, kde jako zaměstnavatel vystupuje stát, vykazují celou řadu odlišností od klasických pracovněprávních vztahů. Některé tyto odlišnosti jsou dány přímo dikcí zákona a některé odlišnosti jsou dány rozdílnou motivací státu jako zaměstnavatele, oproti motivaci "klasického" zaměstnavatele.

Pokud se podíváme na vztah zaměstnanců a států, který více krystalizuje v přímém vztahu nadřízený - podřízený, můžeme hned na první pohled vidět základní rozdíly. Tyto vztahy jsou obecně vzato specifikovány malou mírou motivace (tabulkové platy i odměny), nízkou měrou rizika ztráty zaměstnání (osobní odpovědnost s následkem ukončení pracovního poměru je statisticky vzato nižší než v případě "nestátních" zaměstnavatelů a mnohé další. V neposlední řadě je pak nutno zmínit odlišnosti spojené s pracovními poměry založenými jmenováním¹, kde jsou všechny odlišnosti nejvýrazněji projeveny.

Tento článek pojednává o některých attributech ukončení pracovního poměru založeného jmenováním a to včetně nastínění některých ekonomických důsledků, které jsou s ukončením pracovního poměru založeného jmenováním spjaty.

pracovní poměr založený jmenováním na vedoucí pracovní místo

¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, §33odst. 3 a 4

Jmenování je institut pracovního práva, kterým se zakládá pracovní poměr u zákonem výslovně stanovených zaměstnanců. Zákoník práce v této souvislosti jednak odkazuje na zvláštní právní předpis², který může stanovit, že je daný pracovní poměr je zakládán jmenováním na vedoucí pracovní místo a dále přímo stanovuje skupiny zaměstnanců, u kterých se zakládá pracovní poměr jmenováním na vedoucí pracovní místo (jedná se o vedoucího organizační složky státu, organizačního útvaru organizační složky státu, organizačního útvaru státního podniku, organizačního útvaru státního fondu, příspěvkové organizace, organizačního útvaru příspěvkové organizace, organizačního útvaru v Policii České republiky).

Jmenování provede ten, kdo je k tomu příslušný podle zvláštního právního předpisu. Pokud zvláštní předpis neexistuje nebo neurčuje příslušnost, pak jmenování provede u vedoucího organizační složky státu vedoucí nadřízené organizační složky státu, u vedoucího organizačního útvaru organizační složky státu vedoucí této organizační složky státu, u vedoucího organizačního útvaru státního podniku ředitel státního podniku, u vedoucího organizačního útvaru státního fondu, v jehož čele stojí individuální statutární orgán, vedoucí tohoto fondu, u vedoucího příspěvkové organizace zřizovatel, u vedoucího organizačního útvaru příspěvkové organizace vedoucí této příspěvkové organizace, u vedoucího organizačního útvaru v Policii České republiky policejní prezident.

Pokud se jedná o místo jiné, než-li místo jmenované zákoníkem práce, pak je zároveň nutno splnit podmínku, že je se zaměstnancem sjednána možnost vzdát se místa vedoucího (při splnění podmínky, že se jedná o místo vedoucího zaměstnance, tak jak je definováno zákoníkem práce³).

² Například § 102 odst. 2 písm. g) a § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 6 a 7 zákona č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 68 odst. 2 písm. v) a § 72 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 131 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), § 14 odst. 3 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, § 17 odst. 2 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, § 8 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 4 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, § 8 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 4 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, § 7 odst. 4 a § 8 odst. 1 zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, § 10 vyhlášky č. 394/1991 Sb., o postavení, organizaci a činnosti fakulturních nemocnic a dalších nemocnic, vybraných odborných léčebných ústavů a krajských hygienických stanic v řídicí působnosti ministerstva zdravotnictví České republiky.

³ Místo vedoucího zaměstnance je pracovní místo v přímé řídicí působnosti statutárního orgánu, je-li zaměstnavatelem právnická osoba a v přímé řídicí

odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance nebo vzdání se tohoto místa

V případě odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance je k tomuto oprávněn pouze subjekt, stanovený zákonem (jedná se o stejný subjekt, který je oprávněn ke jmenování na vedoucí pracovní místo).

Pod sankcí neplatnosti je v obou případech, tedy u odvolání i u vzdání se pracovního místa, vyžadována písemná forma a také doručení druhému účastníkovi. Výkon práce na pracovním místě vedoucího zaměstnance pak končí dnem následujícím po doručení odvolání, resp. vzdání se.

V tomto případě však pracovní poměr jako takový nekončí. Za výjimku je možno považovat pouze založení pracovního poměru jmenováním na místo vedoucího zaměstnance na dobu určitou. Zaměstnavatel musí, s přihlédnutím k zdravotnímu stavu a kvalifikaci zaměstnance, dohodnout se zaměstnancem výkon práce jiné.

Pouze v případě, že zaměstnavatel nemá pro zaměstnance adekvátní práci (nebo ji zaměstnanec odmítne), naplní se výpovědní důvod podle §52 píš. c). Odstupné náleží zaměstnanci jen za předpokladu, že pracovní místo bylo zrušeno následkem organizační změny. V žádných dalších případech zaměstnanci právo na odstupné nevzniká.

širší souvislosti odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance nebo vzdání se tohoto místa

Podíváme-li se na širší pohled na problematiku odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance nebo vzdání se tohoto místa, tak musíme dospět k závěru, že tato oblast může vytvářet silně destabilizované prostředí. A to nejenom pro zaměstnance, ale také pro zaměstnavatele, kterému vznikají potíže při plánování lidských zdrojů.

V případě zaměstnanců státní správy a územní samosprávy je tento dopad eliminován, vzhledem k odlišné motivaci zaměstnanců a zaměstnavatelů státní správy a územní samosprávy oproti sféře podnikatelské. Propouštění státní zaměstnanců není zdaleka tak časté jako zaměstnanců ostatních. Navíc jsou tato propouštění velmi často medializovaná, což následně vede k eliminaci možných budoucích propouštění.

Nadřizený daného vedoucího, který by mohl být propouštěn, také není ekonomicky motivován k optimalizaci stavu lidských zdrojů, zejména proto, že obecně je nakládání s nákladovými položkami ve státní sféře

působnosti zaměstnavatele, je-li zaměstnavatelem fyzická osoba. Dále je to pracovní místo v přímé řídicí působnosti vedoucího zaměstnance přímo podřízenému statutárnímu orgánu, je-li zaměstnavatelem právnická osoba, a v přímé řídicí působnosti vedoucího zaměstnance přímo podřízeného zaměstnavateli, je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, za podmínky, že těmto vedoucím zaměstnancům je podřízen další vedoucí zaměstnanec.

méně kontrolované a provázené osobní odpovědností, než-li ve sféře podnikatelské, a tímto je také stabilizované pracovníprávní klima a je posílena také stabilita pracovního poměru jako takového.

2. ZÁVĚR

Shrneme-li nyní celou problematiku, tak se můžeme pokusit o stanovení možných východisek pro případná budoucí řešení. Tuto situaci ilustrujeme použitím modelového příkladu, ve kterém dosadíme možné změny systému do funkčnosti současné praxe státní správy a územní samosprávy.

Modelový příklad dosadí osobní odpovědnost a ekonomickou motivovanost do stávající situace státní správy a územní samosprávy. V případě, že nadřízený daného vedoucího, který by mohl být propouštěn, bude finančně motivován a osobně odpovědný za nákladové položky (bude hodnocen také dle ekonomických ukazatelů oddělení či organizace), dojde velice pravděpodobně k situaci, kdy nadřízený bude nucen propouštět své podřízené, kteří nedosahují očekávaných výsledků. Tedy situace na kterou jsme standardně zvyklí z podnikatelského prostředí.

Za této situace je pravděpodobné, že institut odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance, bude zneužíván pro případy výše zmiňovaného propouštění, když nebude možno použít ostatních institutů skončení pracovního poměru.

Můžeme tedy konstatovat, že existence institutu odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance, aniž by docházelo k jeho zneužívání, může fungovat pouze pokud subjekty, které ho mohou využívat nebudou tlačeny ekonomickými faktory.

Tento zjednodušený pohled však zcela ignoruje politicky motivovaná rozhodnutí, která mohou v konečném důsledku přinášet stejné výsledky jako rozhodnutí motivovaná ekonomicky. Zůstává tak otázkou, zda je tento institut vhodnou součástí pracovního práva a zda stále splňuje zákonodárcem stanovený účel. A nebo je naopak již přežitým prvkem, u kterého dochází k jeho zneužívání.

V souvislosti s hojně zmiňovanou liberalizací pracovního práva můžeme do budoucna očekávat vyšší svobodu právního projevu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Není však jisté, zda k tomuto uvolňování dojde také v prostředí státní správy a územní samosprávy

Literature:

- Gregorová, Zdeňka - Galvas, Milan. K problematice liberalizace skončení pracovního poměru v českém pracovním právu. In

Liberalizácia pracovného práva - možnosti a obmedzenia. Trnava :
Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2007. od s. 50-59,
10 s. ISBN 978-80-224-0958-2

- Gregorová, Zdeňka. Skončení pracovního poměru v mezinárodních a evropských dokumentech a česká právní úprava. Právník : teoretický časopis pro otázky státu a práva, Praha : Academia, 146/2007, 2, od s. 173-189, 16 s. ISSN 0231-6625. 2007

Contact – email

zenaty@centrum.cz

© 2012 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-5958-0

ISBN 978-80-210-5910-8 (soubor)

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,
doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc., prof. PhDr. Petr Macek, CSc.,
Mgr. Petra Polčáková, doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D., prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.,
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.,
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D., PhDr. Alena Mizerová

Dny práva 2011 – Days of Law 2011

Personální aspekty územní samosprávy

Vydala Masarykova univerzita roku 2012
Spisy Právnické fakulty MU č. 424 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Tribun EU s.r.o., Cejl 32, Brno

1. vydání, 2012

ISBN 978-80-210-5958-0