



Odpověď na dotaz:

## Posouzení neslučitelnosti s členstvím v Radě Českého rozhlasu

Zpracoval:

Parlamentní institut

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

únor 2012

Obsah:

|   |   |
|---|---|
| HISTORICKÉ ASPEKTY .....                          | 1 |
| SYSTEMATICKÝ A GRAMATICKÝ VÝKLAD .....            | 2 |
| TELEOLOGICKÝ ASPEKT .....                         | 3 |
| K NESLUČITELNOSTI ANTONÍNA ZELENKY .....          | 3 |
| POZNÁMKA K METODĚ INTERPRETACE .....              | 4 |
| POZNÁMKA MIMO ROZBOR NESLUČITELNOSTI FUNKCÍ ..... | 5 |

K posouzení neslučitelnosti členství v Radě Českého rozhlasu je třeba zjistit, co znamená pojem „*jakákoli funkce ve veřejné správě*“, obsažený v § 5 odst. 1 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu (dále jen zákon o Českém rozhlasu).

### Historické aspekty

Ustanovení § 5 odst. 1 bylo do zákona o Českém rozhlasu včleněno vládní novelou tohoto zákona, přijatou v r. 2002. Formulaci, kterou legislativní tvůrci v § 5 použili, převzali ze znění čl. 82 Ústavy České republiky (funkce soudce není slučitelná...*s jakoukoli funkcí ve veřejné správě*).

Použití shodné formulace jako u ustanovení týkajícího se soudců je velmi problematické, zejména z toho důvodu, že požadavky na nezávislost soudců jsou v právním státě podstatně vyšší než požadavky na nezávislost orgánů dohlížejících na veřejné sdělovací prostředky.

Vedle toho je problematické samo ustanovení Ústavy. Komentář Sládečka, Mikuleho, Syllové<sup>1</sup> reaguje na to, že za funkci ve veřejné správě považuje Ústavní soud (č. 72/2002 Sb.

<sup>1</sup> Sládeček V., Mikule V., Syllová J. Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck, 2007.

n. a u. ÚS) i funkce ve správě soudnictví, tedy funkce, které jsou svěřeny předsedovi a místopředsedovi soudu. K vlastnímu pojmu neslučitelnosti s jakoukoli funkcí ve veřejné správě komentář konstatuje, že soudce může být členem zastupitelstva obce nebo vyššího samosprávného celku a členem vlády.<sup>2</sup>

## Systematický a gramatický výklad

**Veřejnou správou** se rozumí podle české správní vědy taková (zejm. řídicí a organizační) činnost, která sleduje veřejný zájem. Zahrnuje státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu<sup>3</sup>. Je třeba zdůraznit, že správou se nerozumí jen rozhodovací činnost, ale i ostatní (administrativní) činnosti. *Formálně se veřejnou správou rozumí činnost státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo státní orgány vykonávající zákonodárství, soudnictví a vládu.*<sup>4</sup>

Tomuto pojetí odpovídají i pojmy použité například v zákoně č. 312/2002 o úřednících územních samosprávných celků. Ustanovení § 2 zákona č. 312/2002 Sb. stanoví, že „*správními činnostmi se pro účely tohoto zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.*“

Pojem **funkce** je podstatně náročnější – nejde totiž jen o pojem právní, ale i o často užívaný pojem obecný. Slovo funkce v obecné češtině znamená (v jednom z významů) určité hierarchické postavení zaměstnance, hodnost spojenou s určitou činností, obor úřední činnosti. V jiném významu znamená fungování, činnost, chod. Aby bylo zabráněno nepochopení tomuto slovu, právní předpisy používají obvykle pojem funkce jako synonymum oboru úřední činnosti, a pokud má jít o hodnost či postavení, vysvětlují, o jaké postavení jde, použitím přívlastku. Tak lustrační zákon (č. 451/1991 Sb.) stanoví v § 1 odst. 1, že „*tento zákon stanoví některé další předpoklady pro výkon funkcí obsazovaných volbou, jmenováním nebo ustanovováním*“. Rovněž § 12a dnes už neplatného zákona o střetu zájmů stanovil, že jsou neslučitelné funkce k ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu, „*pokud jde o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se při výkonu státní správy rozhoduje.*“

Výše jmenované ustanovení čl. 82 Ústavy nepoužívá žádný přívlastek, z čehož se vyvozuje, že soudce nesmí vykonávat žádnou činnost ve státní správě, nikoliv že nesmí mít žádnou hodnost ve státní správě.

---

<sup>2</sup> Sládeček V. Obecné správní právo, ASPI 2004, s. 649

<sup>3</sup> Sládeček, V., cit. dílo, str. 17

<sup>4</sup> Tamtéž s. 20

Z tohoto použití slova funkce v našem právním řádu je možno pro ustanovení § 5 odst. 1 zákona o Českém rozhlasu vyvodit, že „*jakákoli funkce ve veřejné správě*“ znamená jakoukoli činnost znamenající veřejnou správu, bez ohledu na to, zda jde o činnost s určitou hodnotou nebo postavením či bez hodnoty nebo postavení. Přesto je v následujícím textu pracováno s oběma alternativami připadajícími v úvahu, tedy s alternativou, že *funkce* znamená jakoukoli činnost i s alternativou, že *funkce* znamená určitou hodnotu nebo postavení.

### Teleologický aspekt

Teoreticky by mohl k výkladu ustanovení § 5 odst. 1 zákona o Českém rozhlasu pomoci i teleologický přístup. Rada Českého rozhlasu slouží k tomu, aby podle § 4 odst. 1 zákona o Českém rozhlasu bylo „*uplatněno právo veřejnosti na kontrolu činnosti*.“ Z toho se dá patrně jen odvodit, že by jejími členy měly být osoby, které nejsou v profesním střetu zájmu s dohledem nad činností veřejného rozhlasu (například nejsou dodavateli nebo konkurenty rozhlasu). Přesto § 5 upravuje neslučitelnosti podstatně šířeji. Inkompatibilita *s funkcí ve veřejné správě* usiluje o to, aby se členy nestali úředníci ministerstev nebo krajů nebo obcí, kteří by mohli podléhat politickému nebo jinému působení svých (pracovně) nadřízených (důvodová zpráva ustanovení nevysvětluje, viz příloha níže). Z tohoto hlediska je možno dojít k výkladu, že „*jakákoli funkce ve veřejné správě*“ patrně znamená jakoukoli činnost podřízenou pokynům exekutivy (státu nebo samosprávných celků nebo jiných orgánů vykonávajících veřejnou moc). Z hlediska účelu není žádného důvodu, aby byli vyloučeni jen vedoucí pracovníci orgánů exekutivy (úředníci s hodnotou nebo postavením) a ti, kteří vykonávají běžné správní činnosti, by vyloučení z členství v Radě nebyli.

### K neslučitelnosti Antonína Zelenky

Antonín Zelenka podle dostupných informací pracuje jako zaměstnanec Ministerstva školství, jeho současné postavení je vedení Odboru vnějších vztahů a komunikace MŠMT. Toto vedení bylo založeno tzv. „pověřením“ ministrem. Jeho pracovní poměr byl založen běžnou pracovní smlouvou, postavení „pověřeného vedením“ nabylo účinnosti dne 1. 2. 2012.

Pokud považujeme slovo funkce v zákoně o Českém rozhlasu za slovo označující hodnotu nebo postavení (tedy v užším slova smyslu), vykonává osoba funkci ve veřejné správě za předpokladu, že je její postavení určeno jako nadřízené jiným pracovníkům a že vykonává určité činnosti nadřízeného. Aplikováno na postavení Antonína Zelenky na

Ministerstvu školství by to znamenalo, že hodností či postavením se rozumí status vedoucího úředníka ve smyslu § 2 zákona č. 312/2002 Sb., podle kterého „vedoucím úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem. U vedoucích úředníků se zakládá pracovní poměr jmenováním. Jmenování provede vedoucí úřadu.“ Z dostupných dokumentů vyplývá, že Antonín Zelenka má **pracovní poměr založený tzv. pověřením**. Úkon pověření není v právním řádu nijak upraven. Ovšem podle judikatury, např. podle rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR Jc 174/98 2 Cdon 382/97 „za jmenování do funkce lze považovat též takový projev vůle organizace, kterým pracovníka „pověřuje“ určitou funkcí (dočasně či trvale), jestliže je nepochybné, že nejde jen o zastupování jiného vedoucího pracovníka (např. v době jeho nepřítomnosti), které vyplývá z vnitřních předpisů organizace, a které organizace „pověřovací listinou“ jen potvrzuje.“ Z toho je možno vyvodit, že pověření zakládá pozici ve státní správě obdobnou jako jmenování. Pověřený pracovník je tedy vedoucím úředníkem. **Podle právního názoru autorky tohoto posudku je činnost Antonína Zelenky jako vedoucího Odboru vnějších vztahů a komunikace MŠMT výkonem funkce ve veřejné správě. Tato jeho funkce není slučitelná s členstvím v Radě Českého rozhlasu.** O jeho odvolání rozhodne Poslanecká sněmovna ve své kreační pravomoci hlasováním.

### Poznámka k metodě interpretace

K argumentům, které se pokoušejí vysvětlit pojem „funkce ve veřejné správě“ jinými zákony, které uvádějí zcela odlišné pojmy (například pojem veřejný funkcionář podle zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů nebo pojem „vedoucí úředník“), je nutno říci, že není možno tyto pojmy ztotožňovat. Jiné zákony než zákon o Českém rozhlasu používají užší resp. přesnější pojmy právě proto, aby zmenšily okruh osob, kterých se příslušné ustanovení týká. Zákon o Českém rozhlasu naopak použil pojem co nejširší, který má dokonce ústavní rozměr, aby byla množina osob co největší. Právní rozbor neslučitelnosti je založen výhradně na rozboru textu zákona o Českém rozhlasu, nevychází ze zvyklostí zavedených v Radě Českého rozhlasu. Je možné, že uvedené zvyklosti zúžily určitým způsobem pojem „*jakákoliv funkce ve veřejné správě*“, obsažený v zákoně. Rada Českého rozhlasu musí při své práci zákon interpretovat, jinak by nemohla vůbec pracovat. Její interpretace není však autoritativním ani konečným výkladem. Autoritativním interpretem jakéhokoliv zákona může být pouze soud, pokud zákon nestanoví něco jiného.

Poznámka mimo rozbor neslučitelnosti funkcí

### Následky neslučitelnosti funkcí

To, že členství v Radě Českého rozhlasu je neslučitelné s jakoukoli funkcí ve veřejné správě, znamená, že ten, kdo je členem Rady, nesmí vykonávat jakoukoli (jinou) činnost (nebo vedoucí pozici – podle pojetí slova funkce) ve veřejné správě.

Pokud se to přesto stane, tedy pokud člen Rady začne vykonávat neslučitelnou funkci poté, kdy byl jmenován členem Rady, nebo pokud je člen Rady zvolen za člena Rady a pokračuje ve vykonávání neslučitelné funkce, nestanoví zákon o Českém rozhlasu automatický zánik funkce člena Rady (jako je tomu například u neslučitelnosti poslance a soudce), ale zavazuje Poslaneckou sněmovnu v § 6 odst. 2 zákona, aby takového člena Rady z funkce odvolala. Tato koncepce zcela zpochybňuje neslučitelnost stanovenou v § 5 – není možno žádným způsobem přesvědčit Poslaneckou sněmovnu, aby člena Rady odvolala. Uvedené ustanovení vytváří podmíněnou neslučitelnost funkce – funkce je považována ve skutečnosti za neslučitelnou jen tehdy, pokud ji za takovou považuje (příslušná většina) Poslanecké sněmovny. **Tato koncepce neslučitelnosti funkcí je legislativně zcela chybná, neboť zakládá jistý zdroj sporů o to, kdo bude skutečně určovat, zda neslučitelnost vznikla.** „Vzhledem ke specifčnosti (...) mechanismu jmenování a odvolání členů Rady a odvolání Rady přímo Poslaneckou sněmovnou, tj. zákonodárným orgánem, neexistuje v současné době judikatura, která by řešila konkrétní otázku přezkumu rozhodnutí Poslanecké sněmovny ve správním soudnictví. (...) Rozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání člena Rady by pojmově nemělo být přezkoumatelné ve správním soudnictví právě proto, že rozhodování o odvolání bylo zákonem specificky svěřeno Poslanecké sněmovně, tedy zákonodárné moci, nikoli klasickému orgánu moci výkonné.“<sup>5</sup> **Hlasování (či nehlasování, resp. nepřijetí žádného usnesení) Poslanecké sněmovny není možno podle názoru autorky jako neplatné napadnout u soudu.**

---

<sup>5</sup> Vybráno z popisu obdobné problematiky v práci Parlamentního institutu č. 1978 autora Martina Kavěny.