

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 dovoluji 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 předcházel 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. Stežejším 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 pracovněprávními 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

