

PROBLEMATIKA „POVĚŘENÍ“ VÝKONEM FUNKCE VE VAZBĚ NA ZÁKON O STŘETU ZÁJMŮ

Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o střetu zájmů“), zahrnuje zejména ty veřejné funkcionáře, kteří byli do příslušných funkcí jmenováni. Konkrétní postup a podmínky jmenování na vedoucí úřední/služební/pracovní místo či do funkce statutárního orgánu (vedoucího příspěvkové organizace) přitom upravují jednotlivé právní předpisy¹.

V praxi často dochází k tomu, že je osoba výkonem určitých činností „pověřena“, aniž by byla výslovně „jmenována“. Problém z hlediska zákona o střetu zájmů nastává v situaci, kdy se toto „pověření“ týká veřejné funkce uvedené v § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů. V takovém případě je třeba posoudit, zda je na místě považovat takto „pověřenou“ osobu za veřejného funkcionáře ve smyslu zákona o střetu zájmů, či nikoliv.

Na jedné straně je třeba vyjít z premisy, že zákon o střetu zájmů klade na množinu osob, které zařadíme mezi veřejné funkcionáře, povinnosti postižitelné veřejnoprávní sankcí. Z tohoto důvodu je potřeba k posouzení toho, kdo je, a naopak není veřejným funkcionářem, přistupovat restriktivně [s tímto koresponduje také nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 – bod 117: *Podstatné je, že jde o omezující zásah do základních práv a svobod nositelů veřejných funkcí, což znamená, že takovou právní úpravu lze vykládat jen doslovně (interpretatio stricta), nikoli rozšiřujícím způsobem (...)*]. Na druhé straně je třeba s ohledem na právní jistotu zakotvit určitá vodítka pro posouzení osob, které do kategorie veřejných funkcionářů řadit, a to navzdory v praxi používanému pojmu „pověření“, který nicméně právní úprava pracovního práva ani střetu zájmů nezná.

Závěry, které v přístupu k identifikaci veřejných funkcionářů zastává Odbor střetu zájmů a prevence korupce, lze shrnout takto:

1. Obsah každého „pověření“ je potřeba posuzovat podle svého obsahu, nikoliv formy a názvu.
2. Jestliže zvláštní právní předpis pro jmenování na určitou pozici výslovně stanoví konkrétní podmínku, typicky konání výběrového řízení, pak bez jejího splnění nemůže jít o řádné jmenování a osoba „pověřená“ danou činností není veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů.
3. Pokud zvláštní právní předpis výslovně používá pojem „pověření řízením“ a odlišuje jej od pojmu „jmenování do funkce“, pak se u tohoto „pověření“ nejedná o „jmenování“ a daná osoba není veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů.
4. V ostatních případech, kdy zákon nestanovuje specifické podmínky pro vznik funkce, bude „pověření“ zpravidla považováno za jmenování, typicky se jedná o jmenování na dobu určitou (např. do doby návratu zaměstnance z rodičovské dovolené apod.), nicméně může jít i o jmenování na dobu neurčitou. Výše uvedené se neuplatní, jestliže je s ohledem na smysl a účel zákona o střetu zájmů zjevné, že tímto „pověřením“ byla pouze pro přechodnou dobu řešena aktuální situace (např. do doby, než se funkce ujme jiná osoba). Toto platí pouze tehdy, pokud se jedná o osobu, která již v dané organizaci působí.

Zdůvodnění závěrů:

Podle ustálené **judikatury** Nejvyššího soudu jde o jmenování na pracovní místo nejen tehdy, jestliže zaměstnavatel svůj projev vůle tak výslovně označí. **Za jmenování na pracovní místo se pokládá rovněž takový projev vůle² zaměstnavatele, kterým zaměstnance (s jeho souhlasem) „pověřuje“ výkonem**

¹ Např. zákon č. 262/2006 Sb., zákon č. 312/2002 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., zákon č. 129/2000 Sb., zákon č. 131/2000 Sb., zákon č. 234/2014 Sb., zákon č. 361/2003 Sb., zákon č. 341/2005 Sb.

² To ostatně koresponduje s § 555 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

práce na vedoucím pracovním místě (ať dočasně či trvale), jestliže je nepochybné, že nejde jen o zastupování jiného vedoucího zaměstnance (např. v době jeho nepřítomnosti), které vyplývá z vnitřních předpisů zaměstnavatele a které zaměstnavatel „pověřením“ („pověřovací listinou“) jen potvrzuje (srov. např. odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. 2 Cdon 382/97, rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. 21 Cdo 1590/2010, rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 21 Cdo 4113/2013 či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1653/2019).

Dle názoru **Ministerstva práce a sociálních věcí** je v situaci, kdy je výkonem určité vedoucí funkce³ „pověřen“ zaměstnanec, který fakticky nikoho nezastupuje a vykonává všechna práva a povinnosti vedoucího zaměstnance, jediným v úvahu připadajícím výkladem, že jde z hmotněprávního hlediska o jmenování, **bez ohledu na to, jak je úkon, jímž se tak stalo, formálně označen**. Jak ze stanoviska vyplývá, bylo by jinak nutné připustit existenci nejasné pozice „pověřence“, což se i s ohledem na to, že se věc týká zaměstnanců v rozpočtové sféře, nejvíce příliš přesvědčivé.⁴ Tento závěr je pro účely zákona o střetu zájmů v praxi aplikován vyjma případů, kdy jde zcela zjevně o situaci časově omezeného „pověření“, například z důvodu nutnosti aktuálně vyřešit neobsazené místo do okamžiku vybrání jiného kandidáta (typicky výběrovým řízením, které ale není zákonnou podmínkou pro obsazení funkce).

Zároveň existují speciální právní předpisy, které pro jmenování na určitou pozici vyžadují specifický postup a naplnění určitých podmínek. Bez jejich naplnění nelze hovořit o jmenování na danou funkci a naplnění definice veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů.

Odbor střetu zájmů a prevence korupce Ministerstva spravedlnosti zastává v rámci této problematiky závěry promítnuté do následujících příkladů.

Modelové situace:

I. Podmínka stanovená právním předpisem – např. vedoucí úředník v režimu zákona o úřednících

V případě „pověření“ funkcí vedoucího úředníka (např. vedoucího oddělení, vedoucího odboru atd.) územního samosprávného nezáleží na označení dokumentu, kterým došlo k ustanovení do dané funkce. Podstatné je, zda byly naplněny podmínky pro jmenování do funkce vedoucího úředníka dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“), zejm. **zda se daná osoba zúčastnila výběrového řízení** na uvedenou pozici a byla v tomto výběrovém řízení vybrána⁵. Pokud budou podmínky stanovené tímto zákonem splněny, pak se bude bez ohledu na to, jak je dané právní jednání označené, jednat o vedoucího úředníka dle zákona o úřednících a zároveň o veřejného funkcionáře dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o střetu zájmů. V opačném případě se o vedoucího úředníka (a tedy ani o veřejného funkcionáře) jednat nebude.⁶

Obdobně je třeba postupovat **ve všech případech, kdy zvláštní zákon stanoví podmínky, které musí být před ustanovením na dané vedoucí místo splněny**. Pokud je určitá osoba „pověřena“ funkcí, aniž by uvedené podmínky byly splněny, nejde o jmenování ani po obsahové stránce. Typicky se bude jednat o ustanovování na vedoucí služební místa dle zákona o státní službě a zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

³ v režimu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁴ Viz stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí k posouzení „pověření“ coby jmenování ve smyslu § 33 odst. 3 zákoníku práce, č. j. MPSV-2025/30144-521/1 – ze dne 4. 3. 2025

⁵ Viz stanovisko Ministerstva vnitra (odboru legislativy a koordinace předpisů), č. j. MV-180973-2/LG-2024 – Vedoucí úředník podle zákona o úřednících územních samosprávných celků a nahrazení jmenování vedoucího úředníka pověřením – ze dne 12. 12. 2024

⁶ Tato podmínka se neuplatní pouze v případě, že došlo ke změně právního posouzení (přehodnocení) postavení vedoucího zaměstnance nově jakožto vedoucího úředníka za trvání pracovního poměru v souvislosti s novelou zákona o úřednících účinnou od 1. 1. 2025 (zákon č. 196/2024 Sb.). Takový vedoucí zaměstnanec je tak s účinností od 1. 1. 2025 vedoucí úředníkem ve smyslu zákona o úřednících, přičemž není rozhodné, zda jmenování do funkce (příp. sjednání pracovní smlouvy či dohody o její změně) předcházelo výběrovému řízení, či nikoliv.

Je třeba v této souvislosti upozornit, že pokud zaměstnavatel nedodrží podmínky stanovené zákonem pro jmenování na vedoucí úřední/služební/pracovní místo či do funkce statutárního orgánu (vedoucího příspěvkové organizace), dopouští se tím porušení daného zákona.

II. Speciální zákon zakotvuje pojem „pověření řízením“

Specifická situace je upravena zákonem č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných výzkumných institucích“). Dle § 17 odst. 2 tohoto zákona jmenuje ředitele zřizovatel na základě výběrového řízení. Dle odst. 3 tohoto ustanovení pak **v době do jmenování ředitele** vykonává v **nezbytně nutném rozsahu** jeho působnost osoba pověřená zřizovatelem řízením veřejné výzkumné instituce. Je tak zřejmé, že tento zákon jednak výslovně stanoví podmínku výběrového řízení pro jmenování do funkce ředitele a také striktně rozlišuje mezi funkcí „ředitele“ a funkcí „osoby pověřené řízením“ s tím, že navíc počítá se situacemi, kdy je třeba k takovému „pověření řízením“ přistoupit (viz též § 16 odst. 2 zákona o veřejných výzkumných institucích).

Obdobně upravuje pověření jako samostatný institut odlišný od jmenování ředitele též zákon č. 263/2024 Sb., o veřejných kulturních institucích a o změně souvisejících zákonů (zákon o veřejných kulturních institucích), ve znění pozdějších předpisů. Pokud je někdo „pověřen řízením“ ve smyslu zvláštního zákona, pak se nejedná o veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů.

III. Založení pracovního poměru „pověřením“

„Pověření“ funkcí nového zaměstnance (tedy zaměstnance, který u zaměstnavatele není v jiném pracovněprávním vztahu) k pozici která se dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) **obsazuje jmenováním**, jedná se o jmenování vždy, neboť v opačném případě by bylo třeba dovodit, že žádný pracovněprávní vztah nevznikl.

IV. Ostatní případy podléhající zcela režimu zákoníku práce

Co se týče **statutárního orgánu** [resp. člena statutárního orgánu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů], typicky ředitele příspěvkové organizace, není v daném případě stěžejní jeho posouzení coby vedoucího zaměstnance, resp. jakým právním jednáním byl do své funkce ustanoven. Z hlediska zákona o střetu zájmů je důležité, zda **je tato osoba statutárním orgánem** dané právnické osoby, či nikoliv. Proto pro posouzení toho, zda je daná osoba statutárním orgánem (a tedy příslušným veřejným funkcionářem), je podstatný zamýšlený účel zřizovatele. Povinnost mít v patrnosti, kdo je statutárním orgánem příspěvkových organizací, přitom jednoznačně vyplývá z § 27 odst. 3 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a z § 54 odst. 5 písm. e) zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

V. Výjimka pro „dočasné“ situace

Zákoník práce neupravuje výslovně možnost, jak postupovat v situaci, kdy dojde k uprázdnění vedoucího pracovního místa (a to i zcela náhle) a je třeba tento personální problém akutně řešit. Zákoník práce samozřejmě nevyklučuje, aby zaměstnavatel (či zřizovatel v případě statutárního orgánu příspěvkové organizace) jmenoval vedoucího zaměstnance i na dobu určitou (bez jakýchkoli podmínek). Nicméně zaměstnavatel (či zřizovatel v případě statutárního orgánu příspěvkové organizace) tak v některých případech nechce či nemůže učinit okamžitě, aniž by bylo jeho záměrem obcházet příslušná ustanovení zákoníku práce týkající se jmenování. Často je tomu tak proto, že vhodnou osobu, kterou by na dané vedoucí pracovní místo jmenoval, hodlá vybrat v rámci výběrového řízení, které musí nejprve realizovat (výběrové řízení jako podmínka sice není v tomto případě stanovená zákonem, ale často bývá upravena interním předpisem dané organizace, zejm. s ohledem na transparentnost výběru takové osoby). Ne vždy

je též ustanoven zástupce daného vedoucího zaměstnance, který by mohl funkci vykonávat, než dojde ke jmenování nového vedoucího zaměstnance.

S ohledem na výše uvedené a při respektování smyslu a účelu zákona o střetu zájmů se proto v situacích, kdy

- zjevně není smyslem takového „pověření“ obcházení ustanovení zákona upravující jmenování na vedoucí pracovní místo,
- je tak činěno na nezbytně nutnou dobu (přičemž tuto dobu nelze stanovit striktně, nicméně zpravidla nebude delší než 1 rok, spíše v řádu měsíců) a
- zaměstnavatel (či zřizovatel) bezodkladně učiní kroky vedoucí k obsazení dané pozice jmenováním (např. vyhlásí výběrové řízení), nebude taková osoba považována za veřejného funkcionáře ve smyslu zákona o střetu zájmů, a to i kdyby se z pracovněprávního hlediska o jmenování po obsahové stránce jednalo.

Tato výjimka se však uplatní **pouze tehdy**, pokud se v případě „pověřené“ osoby bude jednat o stávajícího zaměstnance dané organizace. Pokud by byl „pověřen“ někdo mimo tuto organizaci, bude se jednat o situaci uvedenou pod bodem III a tuto výjimku nebude možné aplikovat.

Je nutné upozornit, že Ministerstvo spravedlnosti není zákonem zmocněno k podávání závazného výkladu právních předpisů, a to ani v případech, kdy ve vztahu k těmto předpisům vystupuje v roli gestora. K závaznému výkladu právních předpisů jsou povolány v rámci daných zákonných zmocnění soudy, popř. jiné orgány aplikační praxe. Z tohoto důvodu je třeba výše uvedené informace vnímat jako orientační.

Zpracovatel: Ministerstvo spravedlnosti, Odbor střetu zájmů a prevence korupce

Stav ke dni 6. 3. 2026