

Stanovisko MŠMT k identifikaci veřejných funkcionářů na veřejných vysokých školách

V rámci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“) ve vztahu k identifikaci veřejných funkcionářů působících na vysokých školách je nezbytné vycházet primárně z ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) a c) zákona o střetu zájmů.

Ad) 1 Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) se veřejným funkcionářem rozumí člen statutárního orgánu, člen řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou členů správních rad veřejných vysokých škol a statutárního orgánu nebo členů statutárního orgánu, členů řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu samosprávných stavovských organizací zřízených zákonem.

V tomto ohledu je potřeba vzít v potaz ustanovení § 2 odst. 2 a § 5 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), kdy se v případě veřejné vysoké školy jedná o právnickou osobu práva veřejného, tedy o osobu mající právní osobnost a svéprávnost (ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) zřízenou zákonem. V tomto ohledu zákon o střetu zájmů může dopadat pouze na veřejné vysoké školy a státní vysoké školy, kdy v případě soukromých vysokých škol se jedná o právnické osoby zřízené na základě zakladatelského právního jednání, tedy projevem vůle osob, nikoliv zákonem.

Dle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o vysokých školách v čele veřejné vysoké školy je rektor; jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak. V případech, kdy zvláštní předpis předpokládá působnost statutárního orgánu, plní ji rektor. Byť zákon o vysokých školách nezmiňuje rektora vysoké školy jako statutární orgán, svěčuje mu pravomoc, která běžně statutárnímu orgánu přísluší.

Byť tedy zákon o vysokých školách výslovně nehovoří o rektorovi jako o statutárním orgánu, je třeba na rektora jakožto na statutární orgán pro účely zákona o střetu zájmu hledět, a to zejména na základě smyslu a účelu tohoto zákona, kterým je snaha zabránit situacím, kdy se veřejný zájem dostane do rozporu se zájmem individuálním rozhodných osob, jež disponují rozhodnou pravomocí v oblasti veřejné správy. Bez ohledu na tento rozbor rektor veřejné školy naplňuje definici řídicího orgánu, viz dále.

Zákon o střetu zájmů nedefinuje neurčitý právní pojem řídicí orgán, kdy však za tento orgán lze považovat orgán, vykonávající rozhodnou řídicí činnost. V tomto ohledu dopadá zákon o střetu zájmů nejen na osobu rektora, který je rozhodným řídicím orgánem, dále pak na osobu kvestora, jež vykonává rozhodnou řídicí činnost v oblasti hospodaření a vnitřní správy vysoké školy (srov. § 16 odst. 1 zákona o vysokých školách: *„Kvestor řídí hospodaření a vnitřní správu veřejné vysoké školy a zastupuje ji v rozsahu stanoveném opatřením rektora“*).

Pojem člen dozorčího nebo kontrolního orgánu pak lze dovodit přímo ze zákona o vysokých školách, kdy tyto pojmy nepředstavují žádný výkladový problém. Zákon o střetu zájmů pak stanovuje aplikační výjimku, a to na členy správní rady veřejné vysoké školy.

Z hlediska aplikace zákona o vysokých školách na osobu děkana fakulty vysoké školy, resp. osobu tajemníka na základě ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona o střetu zájmů, musí být bráno nejprve v potaz, že fakulta vysoké školy nedisponuje právní subjektivitou, kdy se jedná „pouze“ o organizační složku vysoké školy. Na základě této skutečnosti nelze osobu děkana považovat za statutární orgán vysoké školy.

Děkan vysoké školy však disponuje v rámci fakulty poměrně značnou řídicí pravomocí. Zákon o vysokých školách fakultě vysoké školy svěřuje poměrně rozsáhlé pravomoci spojené s chodem fakulty, které je fakulta způsobilá řešit samostatně. Byť tedy se nejedná v případě fakulty o subjekt nadaný právní subjektivitou, může vysokou školu zastupovat v celé řadě případů a „samostatně“ právně jednat (srov. ustanovení § 24 zákona o vysokých školách). Tato oprávnění pak realizuje v největší míře děkan fakulty. Dle ustanovení § 28 odst. 1 zákona o vysokých školách v čele fakulty je děkan; jedná a rozhoduje ve věcech fakulty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Stejně tak za řídicí orgán lze považovat osobu tajemníka fakulty, který disponuje řídicí pravomocí v rámci hospodaření a vnitřní správy. Tento závěr lze podpořit teleologickým výkladem rozhodného zákona, a to zejména s odkazem na důvodovou zprávu.

Dle důvodové zprávy k zákonu o střetu zájmů: *„Veřejní činitelé se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu. V této činnosti však mohou nastávat situace, kdy se může tento veřejný zájem dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým. Tento zájem individuální, resp. skupinový z velké části nebývá patrný a veřejná kontrola nad výkonem funkce veřejného činitele tak bývá ztížena. Je proto vhodné právními nástroji preventivně předcházet situacím, které mohou vyvolávat snahu preferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku, případně pokud dojde k nedovolenému jednání, je též sankcionovat“.*

Smyslem a účelem rozhodného zákona je preventivně předcházet potencionálnímu střetu mezi veřejným a soukromým zájmem mezi osobami disponující rozhodnou pravomocí při výkonu veřejné správy. Mezi tyto osoby lze pak zařadit i děkana fakulty, který vykonává rozhodnou řídicí pravomoc, resp. tajemníka fakulty. Bez ohledu na tento výklad bude na osobu děkana, resp. tajemníka fakulty zákon o střetu zájmů dopadat na základě § 2 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů, viz bod Ad) 2.

Ad)2 Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů se veřejným funkcionářem rozumí vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu (zákoník práce) právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení.

Pojem vedoucí zaměstnanec je zakotven v ustanovení § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Dle tohoto ustanovení vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele se 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. Dle ustanovení § 124 odst. 3 zákoníku práce 2. a další stupně řízení spadají na osoby, které jsou oprávněny stanovit a ukládat pracovní úkoly zaměstnancům, kteří jsou rovněž vedoucími zaměstnanci.

Ve smyslu zákona o střetu zájmu pak do této kategorie spadá nejenom rektor a kvestor vysoké školy, ale i děkan a tajemník fakulty a další osoby, v případě, že splňují i podmínky stanovené § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů. V případě děkana se jedná o orgán, který v rámci pracovněprávního vztahu k zaměstnancům fakulty plní roli zaměstnavatele (ustanovení § 24 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách ve spojení s ustanovením § 28 odst. 1 zákona o vysokých školách). Rovněž v případě tajemníka se jedná o vedoucího zaměstnance 2. a dalšího stupně řízení, kdy v rámci výkonu jeho pravomoci klasicky spadá pod tento orgán například vedoucí správy budov, který je sám vedoucím zaměstnancem v rámci vnitřní struktury fakulty.

Ovšem dle § 2 odst. 3 se na osoby povinnosti stanovené zákonem o střetu zájmů vztahují tehdy, jestliže v rámci své činnosti jsou oprávněny nakládat s finančními prostředky, pokud finanční hodnota finanční operace přesáhne 250 000 Kč (§ 2 odst. 3 písm. a) nebo se bezprostředně podílí na rozhodování o zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky (§ 2 odst. 3 písm. b), rozhoduje ve správním řízení (§ 2 odst. 3 písm. c) nebo se podílí na vedení trestního stíhání (§ 2 odst. 3 písm. d) což se funkcionářů VŠ netýká).

Aplikační výjimka na školy a školská zařízení se pak nevztahuje na veřejné vysoké školy, kdy pojem škola a školské zařízení musí být vykládán v rámci zákona 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 7 tohoto zákona).

Závěr: V rámci veřejné a státní vysoké školy zákon o střetu zájmů dopadá jak na osobu děkana, tak i na osobu tajemníka fakulty, kdy se jedná o osoby disponující rozhodnou řídicí pravomocí, resp. o vedoucí zaměstnance 2. a dalšího stupně řízení ve smyslu zákoníku práce za předpokladu, že splní i podmínky stanovené § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů, tedy nelze konstatovat, že zákon o střetu zájmů automaticky dopadá na děkana i tajemníka fakulty. Ovšem tím výčet funkcionářů vysokých škol nemusí končit, protože výše uvedené podmínky mohou splnit rovněž prorektor, proděkan a další pracovníci vysoké školy. Smysl a účel zákona o střetu zájmů vede k tomu, aby i tyto osoby nadané poměrně rozsáhlými pravomocemi v rámci výkonu státní správy podléhaly preventivnímu působení tohoto rozhodného zákona.