

## Stanovisko k aplikaci § 81 zákona o státní službě

### Stanovisko k aplikaci § 81 odst. 1 zákona o státní službě

#### *§ 81 odst. 1 zákona o státní službě<sup>1</sup>:*

*Státní zaměstnanec může být členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost pouze s předchozím písemným povolením služebního orgánu. Státní zaměstnanec je povinen ukončit členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost nebo požádat služební orgán o povolení takového členství nejpozději do 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru. Pokud byl státní zaměstnanec do řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost vyslán služebním orgánem, jedná v tomto orgánu jako zástupce státu a je povinen prosazovat zájmy státu. Celkový úhrn odměn vyplacených státnímu zaměstnanci podle věty třetí za všechna členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost, do nichž byl vyslán, za kalendářní rok včetně podílu na zisku nebo jiného plnění (dále jen „plnění“) činí nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě představeného též příplatku za vedení, který mu lze jako nejvýše přípustný přiznat podle přílohy č. 2 k tomuto zákonu, a to podle služebního místa, na kterém státní zaměstnanec v příslušném kalendářním roce naposledy vykonával službu. Státní zaměstnanec podle věty třetí je povinen služební orgán informovat o celkovém úhrnu peněžitého plnění, které mu bylo za členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost, do nichž byl vyslán, vyplaceno v příslušném kalendářním roce, a to nejpozději do 31. ledna následujícího kalendářního roku.*

#### **Právnická osoba provozující podnikatelskou činnost**

Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele. Právníckými osobami provozujícími podnikatelskou činnost jsou zejména obchodní korporace provozující podnikatelskou činnost (podnikatelé), nikoliv již obchodní korporace založené za účelem správy vlastního majetku a správu vlastního majetku fakticky vykonávající (veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti), obchodní korporace založené za účelem vzájemné podpory svých členů (družstva) a tzv. fiktivní podnikatelé založení za jiným než podnikatelským účelem a fakticky nepodnikající (společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti). Účast v těchto obchodních korporacích, které neprovozují podnikatelskou činnost, ani členství v jejich řídicích a kontrolních orgánech není zakázáno a ani nepodléhá písemnému povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě. Právníckými osobami provozujícími podnikatelskou

---

<sup>1</sup> Při přípravě stanoviska byl využit tento pramen: BĚLINA, Miroslav. Zákoník práce: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8.

činnost jsou dále právnické osoby podnikající podle zvláštních právních předpisů (státní podniky, pojišťovny, banky, investiční společnosti a investiční fondy).

Účelem § 81 odst. 1 zákona o státní službě je v co nejmenší možné míře omezit hospodářská práva státních zaměstnanců a po tzv. flexinovele<sup>2</sup> odstranit generální zákaz členství státních zaměstnanců v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Státní zaměstnanci tedy smějí být, po předchozím písemném povolení služebního orgánu, členy těchto orgánů. Smějí tak být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost i v případech, kdy do těchto orgánů nebudou vysláni služebním orgánem.

### **Povolení služebního orgánu být členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost**

#### *Nový státní zaměstnanec*

Státní zaměstnanec, který je členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, je povinen takové členství ukončit nebo požádat služební orgán o povolení<sup>3</sup> takového členství, a to nejpozději do 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru.

Bude-li z žádosti o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost zcela zřejmá výše příjmu/odměny za výkon takové činnosti, lze tuto žádost současně považovat za žádost o povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby. Nebude-li z žádosti o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost zřejmé, zda je výkon činnosti v některém z těchto orgánů spojen s příjmem/odměnou, popř. nebude zcela zřejmá výše příjmu/odměny za výkon takové činnosti, je potřeba státního zaměstnance vyzvat k doplnění žádosti. Za tímto účelem, tj. zjištěním, zda je výkon činnosti v těchto orgánech spojen s příjmem/odměnou či nikoliv, doporučujeme v rámci vnitřních předpisů služebního úřadu nastavit vhodný postup (např. formuláře s předepsanými náležitostmi, vzory žádostí apod.). V případě, že členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost bude spojeno s příjmem/odměnou, lze v rozhodnutí podle § 159 odst. 1 písm. g) bod 3 zákona o státní službě ve spojení s § 140 odst. 7 a § 68 odst. 2 správního řádu současně povolit členství v těchto orgánech i výkon jiné výdělečné činnosti než služby.

Pokud státní zaměstnanec ve lhůtě 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru požádal o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě, může být členem těchto orgánů do doby vydání rozhodnutí o jeho žádosti.

V případě zamítnutí žádosti (nepovolení členství v těchto orgánech), se může státní zaměstnanec proti takovému rozhodnutí odvolat podle § 81 a násl. správního řádu.

---

<sup>2</sup> Zákon č. 120/2025 Sb.

<sup>3</sup> Vzor Rozhodnutí o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě dostupný na <http://mv.gov.cz/sluzba/clanek/vzory-ukonu.aspx>

Odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost nemá podle § 168 odst. 2 zákona o státní službě odkladný účinek, tzn. že státní zaměstnanec je bez zbytečného prodlení po vydání rozhodnutí povinen členství v orgánech podle § 81 odst. 1 správního řádu ukončit.

Neukončí-li státní zaměstnanec členství v těchto orgánech ve lhůtě 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru nebo bez zbytečného prodlení po vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení členství, dojde k porušení povinnosti státního zaměstnance.

S ohledem na lhůtu uvedenou v § 81 odst. 1 zákona o státní službě a v rámci zásady dobré správy a ochrany práv a oprávněných zájmů státních zaměstnanců však doporučujeme zvážit případné okamžité vymáhání povinností plynoucích z předběžně vykonatelného rozhodnutí a současně také zvážit okamžité vyhodnocení neukončení členství v těchto orgánech jako porušení povinnosti státního zaměstnance.

#### *Stávající státní zaměstnanec*

Stávající státní zaměstnanec, který má v úmyslu stát se členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, musí požádat příslušný služební orgán o povolení ještě před vznikem jeho členství v těchto orgánech, neboť se jedná o předchozí písemné povolení služebnímu orgánu.

Při posuzování žádosti o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost je třeba vycházet ze zásady, že státní zaměstnanci obecně mohou být členy těchto orgánů. Jde o promítnutí ústavně zaručeného práva vlastnit majetek a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Při omezení těchto práv je třeba vždy šetřit jejich podstatu a postupovat v rámci zásady proporcionality požadující, aby služební orgán zasahoval do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a jen v rozsahu nezbytně nutném.

Důvodem pro nepovolení členství v těchto orgánech by mohla být např. skutečnost, že členství státního zaměstnance povede ke konkurenčnímu střetu zájmů mezi služebním úřadem a právnickou osobou, jejíž řídicího nebo kontrolního orgánu má být státní zaměstnanec členem. Členství v těchto orgánech nesmí bránit řádnému plnění úkolů služebního úřadu a služebních úkolů státního zaměstnance. Při tomto posouzení služební orgán přihlédne např. k povaze informací a poznatků, které státní zaměstnanec získává při výkonu služby, a členství v těchto orgánech mu nepovolí, pokud by mohlo vést k jejich zneužití.

Služební orgán dále nepovolí členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující takovou podnikatelskou činnost, které by mohlo ohrožovat zákonnost, nezávislost, nestrannost, nezaujatost postupů státního zaměstnance, a důstojnost a důvěryhodnost jeho postavení.

#### **Rozhodování o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost a nové rozhodnutí**

Podle § 159 odst. 1 písm. g) bod 3 zákona o státní službě se při rozhodování o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost postupuje podle správního řádu. Na postup správního orgánu se budou vztahovat základní zásady činnosti

správních orgánů uvedené v části první správního řádu, zejména povinnost dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Služební orgán může podle § 165 odst. 2 zákona o státní službě na žádost státního zaměstnance nebo z moci úřední vydat nové rozhodnutí, kterým zruší rozhodnutí o povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu podnikající právnické osoby, zkrátí dobu, na kterou je státnímu zaměstnanci povoleno členství v řídicím nebo kontrolním orgánu podnikající právnické osoby anebo změni rozsah povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu podnikající právnické osoby, jestliže pominuly důvody vydání rozhodnutí, nebo se podstatně změnily okolnosti, za nichž bylo rozhodnutí vydáno, zejména pokud výkon členství v řídicím nebo kontrolním orgánu podnikající právnické osoby brání řádnému plnění úkolů služebního úřadu.

Bude-li služební orgán vydávat nové rozhodnutí podle § 165 odst. 2 zákona o státní službě z moci úřední, lze postupovat podle § 165 odst. 1 zákona o státní službě, tzn. vydání rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení.

### **Veřejná obchodní společnost a komanditní společnost provozující podnikatelskou činnost**

Veřejná obchodní společnost a komanditní společnost jsou obchodními korporacemi, které zákon o obchodních korporacích označuje jako osobní společnosti. Pokud jde o členství v řídicích a kontrolních orgánech osobních společností založených za účelem podnikání, platí, že řídicím (statutárním) orgánem veřejné obchodní společnosti jsou podle § 106 odst. 1 zákona o obchodních korporacích všichni společníci, případně pouze ti společníci, o kterých tak stanoví společenská smlouva, a řídicím (statutárním) orgánem komanditní společnosti jsou podle § 125 odst. 2 zákona o obchodních korporacích všichni komplementáři, případně pouze ti komplementáři, o kterých tak stanoví společenská smlouva. Kontrolním orgánem obou typů společností jsou podle § 107 a 119 zákona o obchodních korporacích všichni společníci.

Členství státních zaměstnanců v řídicím nebo kontrolním orgánu veřejné obchodní společnosti nebo komanditní společnosti založené za účelem podnikání je státním zaměstnancům podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě umožněno na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu.

Vzhledem k tomu, že komanditisté se aktivně neúčastní na podnikání komanditní společnosti, lze jejich právo podle § 107 a § 119 zákona o obchodních korporacích, tzn. právo nahlížet do všech podkladů společnosti a kontrolovat tam obsažené údaje, které je spojeno s vlastnictvím jejich podílu (výše podílu odpovídá vkladu) v komanditní společnosti, považovat za výkon vlastnického práva, přičemž jeho omezení (např. povinností státního zaměstnance žádat služební orgán o povolení činit tyto úkony) by bylo zásahem do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Proto, je-li státní zaměstnanec v komanditní společnosti založené za účelem podnikání komanditistou, nepodléhá jeho účast v této společnosti (tzn. výkon jeho práv a povinností) úpravě v § 81 odst. 1, ani úpravě v § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

### **Společnost s ručením omezeným provozující podnikatelskou činnost**

Řídicími orgány společnosti s ručením omezeným jsou valná hromada a jednatelé.

Podle § 44 odst. 1 zákona o obchodních korporacích je nejvyšším orgánem v kapitálové společnosti valná hromada (označuje-li zákon valnou hromadu za nejvyšší orgán ve společnosti, z povahy věci musí být nadána řídicí pravomocí), podle § 44 odst. 5 je statutárním orgánem společnosti s ručením omezeným každý jednatel, ledaže společenská smlouva určí, že více jednatelů tvoří kolektivní orgán. Zákon o obchodních korporacích, ani občanský zákoník nepracují s pojmem „řídicí orgán“, který je naopak obsažen v § 81 odst. 1 zákona o státní službě, příp. i v ustanovení § 303 odst. 3 zákoníku práce a dalších. Obsah tohoto pojmu je proto třeba dovodit výkladem příslušných zákonných ustanovení.

Pokud jde o valnou hromadu společnosti s ručením omezeným, které se účastní všichni společníci, její řídicí pravomoc lze dovodit především z ustanovení § 167 odst. 1 zákona o obchodních korporacích, podle kterého společníci vykonávají své právo podílet se na řízení společnosti na valné hromadě nebo mimo ni. Působnost valné hromady je dále popsána v § 190 odst. 2 zákona o obchodních korporacích (kde ve většině pododstavců zákon hovoří o „rozhodování“ či „schvalování“). Pro další výklad je ovšem stěžejní, že valná hromada – na rozdíl od působnosti statutárního orgánu – nevykonává přímé, každodenní uplatňování rozhodovacích a schvalovacích oprávnění.

Pokud jde o jednatele společnosti s ručením omezeným (resp. kolektivní orgán tvořený více jednately, dále jen „jednatelé“), lze jejich řídicí pravomoc dovodit z ustanovení § 163 občanského zákoníku, podle něhož statutárnímu orgánu náleží veškerá působnost, kterou zakladatelské právní jednání, zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci nesvěří jinému orgánu právnické osoby. Z výše uvedeného je zjevné, že v té části řídicí pravomoci, již si valná hromada nevyhradí, vykonávají působnost jednatelé. Na základě ustanovení § 44 odst. 5 zákona o obchodních korporacích je statutární orgán společnosti s ručením omezeným určen ex lege. Podle § 195 odst. 1 tohoto zákona pak přísluší jednatelům obchodní vedení společnosti. Jednatelé tedy činí každodenní manažerské úkony, jež směřují vně i dovnitř společnosti.

Z právě uvedeného vyplývá, že postavení valné hromady a postavení statutárního orgánu je zásadně odlišné. Na výkon funkce jednatele je třeba aplikovat úpravu obsaženou v ustanovení § 81 odst. 1 zákona o státní službě, tzn., že státní zaměstnanec smí být jednatelem společnosti s ručením omezeným pouze na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu.

Právo účastnit se valné hromady má každý společník, neboť je pevně spjato s vlastnictvím podílu a tohoto práva se nelze (ani z vůle společníka) vzdát. Nejedná se tedy o volenou funkci jako u statutárního orgánu. Z tohoto důvodu lze účast na valné hromadě považovat za výkon vlastnického práva, přičemž jakékoli jeho omezení (např. povinností státního zaměstnance žádat služební orgán o povolení účastnit se valné hromady) by bylo zásadním a právně nepřipustným zásahem do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek<sup>4</sup>. K účasti na valné hromadě proto není potřeba ve smyslu § 81 odst. 1 zákona o státní službě povolení služebního orgánu.

---

<sup>4</sup> Z judikatury k § 304 zákoníku práce - z rozsudku Nejvyššího soudu ČR, ze dne 10. 10. 2008, sp. zn. 21 Cdo 4060/2007, vyplývá, že: „i kdyby měla společnost shodný předmět činnosti (podnikání) jako zaměstnavatel některého z jejích společníků, nelze považovat činnost takového společníka při jednání valné hromady společnosti nebo při hlasování o přijetí rozhodnutí mimo valnou hromadu za výdělečnou činnost, která by byla shodná s předmětem činnosti (podnikání) jeho zaměstnavatele; předmětem činnosti společníka tu totiž je realizace jeho práv společníka společnosti s ručením omezeným, stanovených zákonem, společenskou smlouvou nebo stanovami společnosti. Výkon práv a povinností společníka ve společnosti s ručením omezeným vyplývajících z pouhé kapitálové účasti ve společnosti proto není sám o sobě (bez

Je nepochybné, že každý, kdo vkládá do společnosti s ručením omezeným kapitál, tak činí se záměrem získat majetkový prospěch. V tomto smyslu je účast ve společnosti s ručením omezeným výdělečnou činností. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že společnost s ručením omezeným je společností kapitálovou, v níž majetkový prospěch společníka je za trvání společnosti vyjádřen podílem na zisku společnosti (srov. § 34 zákona o obchodních korporacích). Nárok na podíl na zisku není podmíněn aktivní účastí společníka na činnosti společnosti s ručením omezeným<sup>5</sup>. S ohledem na uvedené je třeba dojít k závěru, že výkon práv a povinností společníka ve společnosti s ručením omezeným vyplývajících z pouhé kapitálové účasti ve společnosti není sám o sobě výdělečnou činností ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě, neboť jej lze považovat za správu vlastního majetku, a proto nepodléhá předchozímu písemnému povolení služebního orgánu.

Kontrolním orgánem společnosti s ručením omezeným je dozorčí rada. Státní zaměstnanec smí být podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě, po předchozím písemném povolení služebního orgánu, členem dozorčí rady společnosti s ručením omezeným.

### **Akciová společnost provozující podnikatelskou činnost**

Pro výklad týkající se účasti státního zaměstnance v akciové společnosti (tj. práva vlastnit akcie) a pro jeho členství v řídicích a kontrolních orgánech akciových společností platí přiměřeně to, co bylo uvedeno ke společnosti s ručením omezeným.

Řídicím orgánem akciové společnosti je valná hromada. Pro účast na valné hromadě akciové společnosti platí to, co bylo uvedeno k účasti na valné hromadě společnosti s ručením omezeným, tzn., že k účasti státního zaměstnance na valné hromadě není potřeba povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

Statutárním orgánem akciové společnosti s dualistickým systémem vnitřní struktury společnosti je představenstvo a kontrolním orgánem dozorčí rada. Členství státních zaměstnanců v obou těchto orgánech je státním zaměstnancům podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě umožněno na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu.

Statutárním orgánem akciové společnosti s monistickým systémem vnitřní struktury společnosti je správní rada, které přísluší obchodní vedení a dohled nad činností společnosti. Státním zaměstnancům je tedy rovněž podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě umožněno být členy správní rady na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu.

### **Družstvo založené za účelem podnikání**

Družstva mohou být podle § 552 odst. 1 zákona o obchodních korporacích založena za účelem vzájemné podpory svých členů (bytová družstva mohou být založena jen za účelem zajišťování bytových potřeb svých členů - členství státního zaměstnance v bytovém družstvu a členství

---

dalšího) výdělečnou činností ve smyslu ustanovení § 304 zákoníku práce, i když jde o společnost, která má shodný předmět činnosti (podnikání) jako případný zaměstnavatel společníka.“

<sup>5</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. 11. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1628/97; rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 8. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 1866/98; rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 10. 2008, sp. zn. 21 Cdo 4060/2007.



státního zaměstnance v řídicích a kontrolních orgánech bytového družstva se podrobněji věnuje druhá část tohoto stanoviska poskytující výklad k § 81 odst. 2 zákona o státní službě) nebo třetích osob, případně za účelem podnikání.

Pro výklad týkající se účasti státního zaměstnance v družstvu založeném za účelem podnikání (tj. práva vlastnit družstevní podíl) a pro jeho členství v řídicích a kontrolních orgánech platí přiměřeně vše, co bylo uvedeno o právnických osobách provozujících podnikatelskou činnost.

Řídicím orgánem družstva je členská schůze. Vzhledem k paralele mezi členskou schůzí družstva a valnou hromadou kapitálových obchodních korporací se na účast na členské schůzi družstva založeného za účelem podnikání nevztahuje právní úprava obsažená v § 81 odst. 1 zákona o státní službě – státní zaměstnanec se tak může účastnit členské schůze bez předchozího povolení služebního orgánu.

Statutárním orgánem družstva je představenstvo, jemuž přísluší obchodní vedení družstva. V družstvu, které má méně než 50 členů, mohou stanovy určit, že se představenstvo nezřizuje a statutárním orgánem je předseda družstva. Kontrolním orgánem družstva je kontrolní komise. Členství v představenstvu, resp. funkce předsedy družstva a členství v kontrolní komisi družstva založeného za účelem podnikání jsou státnímu zaměstnanci umožněny podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě po předchozím písemném povolení služebního orgánu.

## Banka

Pro výklad týkající se účasti státního zaměstnance v bance (tj. práva vlastnit akcie<sup>6</sup>) a pro jeho členství v řídicích a kontrolních orgánech banky<sup>7</sup> platí přiměřeně to, co bylo uvedeno k akciové společnosti.

Řídicím orgánem banky je valná hromada. Pro účast na valné hromadě banky platí to, co bylo uvedeno k účasti na valné hromadě akciové společnosti, tzn., že k účasti státního zaměstnance na valné hromadě není potřeba povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

Statutárním orgánem banky s dualistickým systémem vnitřní struktury je představenstvo a kontrolním orgánem dozorčí rada. Členství státních zaměstnanců v obou těchto orgánech je státním zaměstnancům podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě umožněno na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu.

Statutárním orgánem banky s monistickým systémem vnitřní struktury je správní rada, které přísluší obchodní vedení a dohled nad činností společnosti. Státním zaměstnancům je tedy rovněž podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě umožněno být členy správní rady na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu.

---

<sup>6</sup> Podle § 20 odst. 1 zákona o bankách může banka vydávat akcie, s nimiž je spojeno hlasovací právo, pouze jako akcie zaknihované a podle § 20 odst. 2 již citovaného zákona může banka kromě akcií, s nimiž je spojeno hlasovací právo, vydávat prioritní akcie. S těmito akciemi však není spojeno hlasovací právo.

<sup>7</sup> Podle § 1 odst. 1 věty druhé zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, se bankami rozumějí akciové společnosti se sídlem v České republice.

## Pojišťovna

Pro výklad týkající se členství státních zaměstnanců v řídicích a kontrolních orgánech pojišťovny<sup>8</sup> platí přiměřeně to, co bylo uvedeno k akciové společnosti a družstvu založenému za účelem podnikání.

Státní zaměstnanec tak může být členem těchto orgánů na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

## Odpovědný zástupce

Odpovědný zástupce<sup>9</sup> podle § 11 živnostenského zákona není sám o sobě řídicím ani kontrolním orgánem právnické osoby (podle § 11 odst. 3 živnostenského zákona nemůže být odpovědným zástupcem právnické osoby člen kontrolního orgánu této právnické osoby). Je třeba upozornit, že podle § 11 odst. 4 písm. b) živnostenského zákona podnikatel, který je právnickou osobou, pro živnosti vyžadující splnění zvláštních podmínek provozování živnosti (například odbornou způsobilost) ustanoví osobu, která je členem statutárního orgánu a která splňuje podmínky pro výkon funkce odpovědného zástupce. Nelze-li odpovědného zástupce ustanovit z uvedených osob, ustanoví podnikatel odpovědného zástupce z jiných osob.

V kontextu § 81 odst. 1 zákona o státní službě může být státní zaměstnanec odpovědným zástupcem právnické osoby a současně také jejím statutárním orgánem nebo jeho členem<sup>10</sup>, a to na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

Pokud jde o vztah, v jakém je činnost odpovědného zástupce vykonávána, živnostenský zákon pouze stanoví povinnost smluvního vztahu mezi podnikatelem a odpovědným zástupcem. Náležitosti smluvního vztahu však stanoveny nejsou. Vykonává-li státní zaměstnanec činnost odpovědného zástupce za úplatu, podléhá tato jeho činnost předchozímu povolení služebního orgánu ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě. Pokud ji vykonává bezúplatně, nelze ji z povahy věci považovat za jinou výdělečnou činnost než službu, neboť není vykonávána za účelem zisku. Výkon činnosti odpovědného zástupce podnikatele v takovém případě nepodléhá předchozímu povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

## Státní podnik

Podle § 2 odst. 1 zákona o státním podniku<sup>11</sup> státní podnik provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu. Podle § 12 odst. 1

<sup>8</sup> Podle § 13 odst. 2 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, se tuzemskými pojišťovnami rozumějí akciové společnosti nebo družstva se sídlem na území České republiky.

<sup>9</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Statutární orgán je řídicím orgánem právnické osoby, k řídicím orgánům právnických osob viz část stanoviska k jednotlivým obchodním korporacím.

<sup>11</sup> Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.



zákona o státním podniku je řídicím orgánem státního podniku ředitel, který řídí činnosti podniku a rozhoduje o všech jeho záležitostech, pokud nejsou zákonem vyhrazeny do působnosti zakladatele. Kontrolním orgánem státního podniku je podle § 13 odst. 1 zákona o státním podniku dozorčí rada. S ohledem na uvedené se na členství v řídicích nebo kontrolních orgánech státních podniků bude aplikovat § 81 odst. 1 zákona o státní službě. Státní zaměstnanec tak může být členem řídicích nebo kontrolních orgánů státních podniků po předchozím písemném povolení služebního orgánu.

### Likvidátor

Likvidátor obchodní korporace má působnost statutárního orgánu. Výkon funkce likvidátora obchodní korporace se státnímu zaměstnanci umožňuje na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

### **Vyslání státního zaměstnance do řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost**

Podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě je dalším případem, kdy státní zaměstnanec může být členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, ten, kdy je do něj vyslán služebním orgánem.

Do funkcí v právnických osobách provozujících podnikatelskou činnost by měly být vysílány vždy osoby k tomu vhodné, způsobilé prosazovat státní zájmy, tj. státní zaměstnanci vykonávající státní službu, jež aspoň nepřímo souvisí s činností právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Při výběru vhodné osoby je třeba dbát na její znalosti, schopnosti a dovednosti a na její odborné zaměření a časové možnosti, které jí nesmí bránit v řádném výkonu státní služby, ani v pravidelné účasti na jednání orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost.

Státní zaměstnanec vyslaný do řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost jedná v těchto orgánech jako zástupce státu a je povinen prosazovat jeho zájmy. Výkon této funkce tedy není jinou výdělečnou činností vyslaného státního zaměstnance, neboť jejím primárním účelem není získávání osobního majetkového prospěchu státního zaměstnance, a to ani v případě, že mu za výkon funkce náleží odměna; z tohoto důvodu se na vyslání státního zaměstnance do řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost § 81 odst. 2 zákona o státní službě nevztahuje a není třeba, aby státní zaměstnanec předtím, než začne vykonávat činnosti spojené s členstvím v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, do kterého jej vyslal služební orgán, požádal o povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby.

Akt vyslání státního zaměstnance podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě není – s ohledem na právní úpravu obsazování funkcí v řídicích či kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost v jiných právních předpisech – jediným úkonem, na jehož základě se státní zaměstnanec stane členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost. Má ovšem vazbu na plnění povinností vyslaného státního zaměstnance, neboť služební orgán, který státního zaměstnance vysílá, je v daném případě garantem řádného výkonu státní služby vysílaným státním zaměstnancem. Výkon funkce v řídicím či kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost bez aktu

vyslání ve smyslu § 81 odst. 1 zákona o státní službě by byl porušením povinnosti státního zaměstnance.

Zákon o státní službě ani jiné právní předpisy neřeší přímo otázku časové souslednosti úkonů, které mají za následek nominaci a jmenování státního zaměstnance členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost a vyslání státního zaměstnance příslušným služebním orgánem. Jako vhodné řešení se jeví postup, kdy osoba, která státního zaměstnance nominuje do funkce člena řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, požádá příslušný služební orgán o udělení předběžného souhlasu s vysláním. Vyhne se tím riziku, že by služební orgán samotný akt vyslání po jmenování státního zaměstnance členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost neprovedl. Samotný akt vyslání bude proveden až poté, co se státní zaměstnanec skutečně stane členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost.

Stala-li se osoba členem řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost před vznikem služebního poměru, je povinna své členství v řídicím či kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost ukončit nebo požádat služební orgán o povolení takového členství, a to nejpozději do 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru. Pokud by se ve výjimečných případech jednalo o situaci předpokládanou § 81 odst. 1 zákona o státní službě, kdy by tato osoba mohla být vyslána do řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost jako zástupce státu prosazující jeho zájmy, je třeba, aby služební orgán učinil úkon ve smyslu tohoto ustanovení. Obdobně je třeba postupovat, byl-li státní zaměstnanec zařazen na jiné služební místo v jiném služebním úřadu, neboť došlo ke změně příslušnosti služebního orgánu.

### **Odměny státního zaměstnance za členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost**

Výše odměn vyplacených státnímu zaměstnanci, jemuž služební orgán povolil členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost (tzn. státní zaměstnanec nebyl služebním orgánem do těchto orgánů vyslán), není žádným právním předpisem omezena.

Státní zaměstnanec, jenž byl služebním orgánem vyslán do řídicího nebo kontrolního orgánu právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, smí za členství v tomto orgánu pobírat odměny<sup>12</sup> včetně podílu na zisku či jiného plnění do celkové výše stanovené v § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

Celkový úhrn odměn vyplacených státnímu zaměstnanci za všechna členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost za kalendářní rok včetně podílu na zisku či jiného plnění činí nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě

---

<sup>12</sup> Je třeba upozornit, že se jedná o odměny odlišné od odměn podle § 150 odst. 2 zákona o státní službě, neboť § 81 odst. 1 upravuje odměny, jež státnímu zaměstnanci poskytují právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, do jejichž orgánů byl vyslán služebním orgánem, kdežto § 150 odst. 2 zákona o státní službě upravuje odměny, jež jsou státnímu zaměstnanci poskytovány služebním úřadem.

představeného též příplatku za vedení, který mu lze jako nejvýše přípustný přiznat podle přílohy č. 2 k zákonu o státní službě, a to podle služebního místa, na kterém státní zaměstnanec v příslušném kalendářním roce naposledy vykonával službu. Jde-li o nově vysílané státní zaměstnance, shora uvedený limit se poměrně krátí podle počtu měsíců, v nichž byli státní zaměstnanci do řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost vysláni.

Státní zaměstnanec je povinen služební orgán informovat o celkovém úhrnu plnění, které mu bylo právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost vyplaceno v příslušném kalendářním roce, a to nejpozději do 31. ledna následujícího kalendářního roku. Porušení této zákonné informační povinnosti by bylo porušením povinnosti státního zaměstnance. Stejně tak by bylo porušením povinnosti státního zaměstnance, přijal-li by státní zaměstnanec odměnu, jejíž výše by překračovala celkový úhrn odměn vyplacených státnímu zaměstnanci za všechna členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost za kalendářní rok. Z důvodu existence těchto povinností lze státním zaměstnancům vyslaným do řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost doporučit, aby se u služebních orgánů informovali o maximální možné výši celkového úhrnu odměn, a dále, aby sami o maximální výši celkového úhrnu odměn a případně i o plněních, která jim byla vyplacena jinými právnickými osobami provozujícími podnikatelskou činnost, do jejichž řídicích nebo kontrolních orgánů byli vysláni, informovali předmětnou právnickou osobu.

## Popis a výklad některých dalších případů

### Prokurista

Zastupování podnikatele na základě prokury<sup>13</sup> je zastupováním na základě zvláštního druhu plné moci<sup>14</sup>, právní jednání prokuristy je chápáno jako právní jednání příkazce (na vztah mezi podnikatelem a prokuristou se tedy subsidiárně užití ustanovení o příkazu).

Právní postavení prokuristy není totožné s postavením statutárního orgánu obchodní korporace, ač se nabízí srovnání pravomocí prokuristy s pravomocemi statutárního orgánu. Výkon činností prokuristy není výkonem funkce ve vnitřní struktuře obchodní korporace (podle usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 2720/2009 ze dne 28. 4. 2010 jedná statutární orgán jménem obchodní společnosti, zatímco prokurista je zástupcem společnosti jednajícím za společnost), statutárnímu orgánu náleží obchodní vedení společnosti, prokurista je zmocněn pouze k jednáním, ke kterým dochází při provozu obchodního závodu. Zástupčí oprávnění prokuristy se podle odborné literatury nevztahuje k jednáním, k nimž je oprávněn výhradně podnikatel, tedy dotýkajícím se přímo podnikatele coby subjektu práva<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Při přípravě této části byly využity tyto prameny: Záděra, Filip: Zástupci obchodní společnosti, povaha jejich vztahu ke statutárnímu orgánu a souběh jednání; Hurychová, Klára: Prokura v novém občanském zákoníku; Pokorná, Jarmila: Udělení prokury, rozsah prokury; Uhlíř, David: Přiměřené použití na jiné případy, komentář k § 2444 nového občanského zákoníku [Systém ASPI].

<sup>14</sup> Podle § 450 odst. 1 věty první občanského zákoníku udělením prokury zmocňuje podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku prokuristu k právním jednáním, ke kterým dochází při provozu obchodního závodu, popřípadě pobočky, a to i k těm, pro která se jinak vyžaduje zvláštní plná moc.

<sup>15</sup> např. svolání valné hromady obchodní společnosti, udělení nebo převedení prokury na jinou osobu, jednání žádným způsobem nesouvisející s provozováním závodu podnikatele, zcizení, zastavení, pachtu

Z výše uvedeného vyplývá, že výkon prokury není výkonem funkce nebo členstvím v řídicích nebo kontrolních orgánech obchodních korporací, tzn., že povinnost stanovená v § 81 odst. 1 zákona o státní službě se na výkon prokury nevztahuje. To platí i pro prokuru udělenou jinou právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost než obchodní korporací.

Právní úprava příkazní smlouvy, kterou se řídí vztah mezi podnikatelem a prokuristou, umožňuje konat příkaz jak bezúplatně, tak za odměnu. Vykonává-li státní zaměstnanec prokuru za odměnu, podléhá tato jeho činnost předchozímu povolení služebního orgánu ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

### Zdravotní pojišťovna

Zdravotní pojišťovna je právnickou osobou *sui generis* (tj. svého druhu), jež v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících<sup>16</sup>. Dále z § 7 odst. 6 zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a z § 19 odst. 3 zákona o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách vyplývá, že zdravotní pojišťovny nejsou oprávněny podnikat s prostředky plynoucími z veřejného zdravotního pojištění. Proto, ačkoliv z obchodního rejstříku a výročních zpráv jednotlivých zdravotních pojišťoven vyplývá, že zdravotní pojišťovny nad rámec své hlavní činnosti vykonávají vedlejší podnikatelskou činnost (jedná se zejména o zprostředkování uzavírání pojistných smluv v oblasti cestovního pojištění, dalších pojistných produktů a pronajímání nemovitých prostor), jejíž výnosy nejsou veřejnými prostředky, nelze pro účely § 81 zákona o státní službě zdravotní pojišťovnu považovat za právnickou osobu provozující podnikatelskou činnost, neboť hlavní činností zdravotních pojišťoven je provádění veřejného zdravotního pojištění<sup>17</sup>, nikoliv dosahování obchodního zisku.

S ohledem na výše uvedené se § 81 odst. 1 zákona o státní službě v případě členství státních zaměstnanců v řídicích a kontrolních orgánech zdravotní pojišťovny neaplikuje.

Členství státních zaměstnanců v řídicích a kontrolních orgánech zdravotních pojišťoven pak nelze považovat za výkon jiné výdělečné činnosti než služby ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě, a to ani v případě státních zaměstnanců, kteří do těchto orgánů nebyli jmenováni vládou, ale byli zvoleni z řad pojištěnců, neboť funkce člena řídicího nebo kontrolního orgánu zdravotní pojišťovny není vykonávána primárně za účelem dosahování zisku, nýbrž za účelem zajištění výkonu činností příslušného orgánu zdravotní pojišťovny.

K otázce členství státních zaměstnanců v jiných než kontrolních nebo řídicích orgánech zdravotních pojišťoven (rozhodčí orgán, výbor pro audit) je rovněž třeba uvést, že funkce člena příslušného orgánu zdravotní pojišťovny není vykonávána primárně za účelem dosahování zisku,

---

závodu podnikatele, zcizení nebo zatížení nemovitostí, změně právní formy podnikání podnikatele, jednáním ve statusových věcech obchodní korporace atd.

<sup>16</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 5 odst. 1 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> § 40 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 2 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

nýbrž za účelem zajištění výkonu činností příslušného orgánu zdravotní pojišťovny. Proto ani výkon funkce člena v jiných orgánech zdravotních pojišťoven nelze považovat za výkon jiné výdělečné činnosti než služby a činnost v příslušných orgánech zdravotní pojišťovny tak nepodléhá předchozímu písemnému povolení služebního orgánu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

### Veřejná výzkumná instituce

Podle § 2 odst. 1 zákona o veřejných výzkumných institucích<sup>18</sup> je veřejná výzkumná instituce právnickou osobou, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu, vymezený zákonem o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací<sup>19</sup>. Dále, s ohledem na skutečnost, že podle téhož ustanovení veřejná výzkumná instituce svou hlavní činností zajišťuje výzkum podporovaný zejména z veřejných prostředků, je třeba dojít k závěru, že veřejná výzkumná instituce není právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost ve smyslu § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

S ohledem na výše uvedené se § 81 odst. 1 zákona o státní službě v případě členství státních zaměstnanců v řídicích a kontrolních orgánech veřejné výzkumné instituce neaplikuje. Pro členství státních zaměstnanců v řídicích a kontrolních orgánech veřejných výzkumných institucí není třeba ani formálního aktu vyslání státního zaměstnance služebním orgánem.

Členství státních zaměstnanců v řídicích a kontrolních orgánech veřejných výzkumných institucí pak nelze považovat za výkon jiné výdělečné činnosti než služby ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě, neboť funkce člena řídicího nebo kontrolního orgánu veřejné výzkumné instituce není vykonávána primárně za účelem dosahování zisku, nýbrž za účelem zajištění zachování účelu, pro který byla veřejná výzkumná instituce zřízena.

### Státní příspěvková organizace

Podle § 53 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech<sup>20</sup> příspěvková organizace hospodaří zejména s peněžními prostředky získanými hlavní činností a s peněžními prostředky získanými z rozpočtu svého zřizovatele (z veřejného rozpočtu), přičemž hlavní činností příspěvkové organizace je činnost vymezená zřizovateli příspěvkové organizace zvláštním zákonem a zpravidla spočívá v zajišťování veřejných zájmů. Z uvedeného vyplývá, že státní příspěvková organizace není právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě. Dále je třeba upozornit, že součástí organizační struktury státní příspěvkové organizace nejsou žádné kolegiální řídicí a kontrolní orgány upravené v zákoně (zřizování státních příspěvkových organizací upravují zvláštní zákony, jež zmocňují příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní orgán zřídit za účelem plnění úkolů ve své působnosti státní příspěvkovou organizaci, přičemž organizační struktura státní příspěvkové organizace je vymezena ve zřizovací listině; ze

<sup>18</sup> Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

zřizovacích listin konkrétních příspěvkových organizací pak vyplývá, že státní příspěvkové organizace mají monokratickou organizační strukturu, kterou představuje statutární orgán, jehož jmenuje ten, kdo stojí v čele ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu, který příslušnou státní příspěvkovou organizaci zřídil), proto na ně úprava § 81 odst. 1 zákona o státní službě nedopadá.

### Výbor pro audit

Z ustanovení § 44a zákona o auditorech<sup>21</sup> lze dovodit, že výbor pro audit není řídicím nebo kontrolním orgánem právnické osoby, avšak § 44 odst. 2 zákona o auditorech stanoví, že členové výboru pro audit jsou jmenováni z nevýkonných členů kontrolního orgánu nebo z třetích osob.

S ohledem na skutečnost, že podle § 81 odst. 1 zákona o státní službě může být státní zaměstnanec na základě předchozího písemného povolení služebního orgánu členem v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost je třeba konstatovat, že státní zaměstnanec může být členem výboru pro audit, pokud by měl být členem jmenovaným z nevýkonných členů kontrolního orgánu.

Na členství státních zaměstnanců ve výboru pro audit, jež by vzniklo jmenováním ze třetích osob se § 81 odst. 1 zákona o státní službě nevztahuje. Pokud by však byla s členstvím ve výboru pro audit spojena odměna a činnost člena výboru pro audit by bylo možné definovat jako výdělečnou činnost, směli by státní zaměstnanci vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu pouze s předchozím písemným povolením služebního orgánu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

---

<sup>21</sup> Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



## Stanovisko k aplikaci § 81 odst. 2 zákona o státní službě

### § 81 odst. 2 zákona o státní službě<sup>22</sup>:

*Státní zaměstnanec může vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona pouze s předchozím písemným povolením služebního orgánu. Státní zaměstnanec je povinen ukončit jinou výdělečnou činnost než službu nebo požádat služební orgán o povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby nejpozději do 3 měsíců po vzniku služebního poměru. Omezení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby neplatí v případech podle § 104 odst. 3 a 4 a při výkonu vazby. Toto omezení se rovněž nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle jiného zákona pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, na činnost v poradních orgánech vlády a jejich orgánech, činnost v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které podle jiného zákona vykonávají státní správu, a na správu vlastního majetku.*

### Pojem "jiná výdělečná činnost"

Jinou výdělečnou činností se pro účely tohoto ustanovení rozumí aktivní činnost zaměstnance za účelem získání výdělku bez ohledu na to, o jaký právní vztah se jedná.

Nejvyšší soud ČR ve svém rozhodnutí ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 2995/2011, definoval výdělečnou činnost jako každou právem dovolenou činnost, která je vykonávána za účelem získání majetkového prospěchu. Obdobně se vyjádřil již dříve v rozsudku ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1714/2001.

Hlavním definičním znakem výdělečné činnosti je tedy její účel spočívající v dosažení majetkového prospěchu (příjmu<sup>23</sup>), přičemž je nutné rozlišovat, zda činnost přináší příjmy pouze nahodile, nebo zda je dosažení příjmu jejím hlavním účelem a pravidelným výsledkem. V případě, že zaměstnanec vykonává činnost pouze příležitostně a jejím hlavním účelem není dosažení příjmu a také k němu pravidelně nedochází, není třeba povolení služebního orgánu ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

Při výkonu výdělečné činnosti není podstatné, zda nakonec k dosažení majetkového prospěchu skutečně dojde či nikoliv; podstatné je, že se jedná o činnost, která je s dosažením majetkového prospěchu obvykle spojena. Významné není ani to, zda jde o činnost vykonávanou v pracovněprávním nebo v občanskoprávním vztahu, nebo zda jde o podnikání na základě živnostenského oprávnění nebo jiného oprávnění podle zvláštních právních předpisů.

---

<sup>22</sup> Při přípravě stanoviska byly využity tyto prameny: BĚLINA, Miroslav. Zákoník práce: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-290-8; Janečková, Eva: Posouzení činnosti. Jiná výdělečná činnost zaměstnance [Systém ASPI - ISSN: 2336-517X].

<sup>23</sup> Za příjem lze považovat hospodářský prospěch, spočívající buď v rozšíření majetku osoby, nebo v tom, že v důsledku jiné výdělečné činnosti nedošlo ke zmenšení majetku osoby, ke kterému by mohlo dojít, kdyby nevykonávala jinou výdělečnou činnost.

## **Povolení služebního orgánu vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu**

Státní zaměstnanec vykonávající jinou výdělečnou činnost podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě je povinen ukončit jinou výdělečnou činnost než službu nebo požádat služební orgán o povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby nejpozději do 3 měsíců po vzniku služebního poměru.

Pokud státní zaměstnanec ve lhůtě 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru požádal o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě, může vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu do doby vydání rozhodnutí o jeho žádosti.

V případě zamítnutí žádosti (nepovolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu), se může státní zaměstnanec proti takovému rozhodnutí odvolat podle § 81 a násl. správního řádu.

Odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu nemá podle § 168 odst. 2 zákona o státní službě odkladný účinek, tzn. že státní zaměstnanec je bez zbytečného prodlení po vydání rozhodnutí povinen jinou výdělečnou činnost ukončit.

Neukončí-li státní zaměstnanec jinou výdělečnou činnost ve lhůtě 3 měsíců ode dne vzniku služebního poměru nebo bez zbytečného prodlení po vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu dojde k porušení povinnosti státního zaměstnance.

S ohledem na lhůtu uvedenou v § 81 odst. 2 zákona o státní službě a v rámci zásady dobré správy a ochrany práv a oprávněných zájmů státních zaměstnanců však doporučujeme zvážit případné okamžité vymáhání povinností plynoucích z předběžně vykonatelného rozhodnutí a současně také zvážit okamžité vyhodnocení neukončení jiné výdělečné činnosti jako porušení povinnosti státního zaměstnance.

Stávající státní zaměstnanec, který má v úmyslu začít nově vykonávat jinou výdělečnou činnost, musí požádat příslušný služební orgán o povolení ještě před zahájením výkonu jiné výdělečné činnosti, neboť se jedná o předchozí písemné povolení služebního orgánu.

Při posuzování žádosti o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu je třeba vycházet ze zásady, že státní zaměstnanci obecně mohou vykonávat jinou výdělečnou činnost. Jde o promítnutí ústavně zaručeného práva vlastnit majetek a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Při omezení těchto práv je třeba vždy šetřit jejich podstatu a postupovat v rámci zásady proporcionality požadující, aby služební orgán zasahoval do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a jen v rozsahu nezbytně nutném.

Důvodem pro nepovolení vykonávat jinou výdělečnou činnost by mohla být např. skutečnost, že výdělečná činnost státního zaměstnance vede ke konkurenčnímu střetu zájmů mezi služebním úřadem a státním zaměstnancem, příp. jinou osobou, pro niž státní zaměstnanec činnost vykonává. Výdělečná činnost nesmí bránit řádnému plnění úkolů služebního úřadu a služebních úkolů státního zaměstnance. Při tomto posouzení služební orgán přihlédne např. k povaze informací a poznatků, které státní zaměstnanec získává při výkonu služby, a nepovolí takovou činnost, která by mohla vést k jejich zneužití.

Služební orgán dále nepovolí činnost, která ohrožuje nebo by mohla ohrožovat zákonnost, nezávislost, nestrannost, nezaujatost postupů státního zaměstnance a důstojnost a důvěryhodnost jeho postavení.

Podle § 159 odst. 1 písm. g) bod 4 zákona o státní službě se při rozhodování o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost postupuje podle správního řádu. Na postup správního orgánu se budou vztahovat základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v části první správního řádu, zejména povinnost dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Služební orgán může podle § 165 odst. 2 zákona o státní službě na žádost státního zaměstnance nebo z moci úřední vydat nové rozhodnutí, kterým zruší rozhodnutí o povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby, zkrátí dobu, na kterou je státnímu zaměstnanci povolen výkon jiné výdělečné činnosti než služby anebo změni rozsah povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby, jestliže pominuly důvody vydání rozhodnutí, nebo se podstatně změnily okolnosti, za nichž bylo rozhodnutí vydáno, zejména pokud výkon jiné výdělečné činnosti než služby brání řádnému plnění úkolů služebního úřadu.

Bude-li služební orgán vydávat nové rozhodnutí podle § 165 odst. 2 zákona o státní službě z moci úřední, lze postupovat podle § 165 odst. 1 zákona o státní službě, tzn. vydání rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení.

### **K některým dalším otázkám:**

#### **Pracovněprávní vztahy**

Vykonává-li státní zaměstnanec na základě zákoníku práce závislou práci v pracovním poměru nebo v právním vztahu založeném dohodou o pracích konaných mimo pracovní poměr (např. i poradenská, konzultační, expertní či oponentní činnost), jde z povahy věci o jinou výdělečnou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě a státní zaměstnanec je povinen požádat služební orgán o povolení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě, popř. svou činnost ukončit.

#### **Podnikání na základě živnostenského oprávnění**

Podniká-li státní zaměstnanec na základě živnostenského oprávnění podle živnostenského zákona<sup>24</sup>, jde z podstaty věci o jinou výdělečnou činnost ve smyslu zákona o státní službě a státní zaměstnanec je povinen tuto činnost ukončit nebo požádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu.

Zvláštním případem je situace, kdy státní zaměstnanec živnostenskému úřadu oznámil přerušení provozování živnosti podle § 31 odst. 11 živnostenského zákona, neboť se nejedná o faktický výkon výdělečné činnosti. Státní zaměstnanec není tedy povinen postupovat podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě a živnostenské oprávnění zrušit nebo žádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu.

---

<sup>24</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

To neplatí, pokud státní zaměstnanec nepřerušil provozování živnosti a živnost je tedy podle záznamu v živnostenském rejstříku aktivní, i přesto, že státní zaměstnanec fakticky nepodniká. V tomto případě je povinen požádat o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě nebo živnostenské oprávnění zrušit.

**Veřejné obchodní společnosti a komanditní společnosti založené za účelem správy vlastního majetku, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti založené za jiným než podnikatelským účelem, družstva založená za účelem vzájemné podpory svých členů (vč. bytových družstev zakládaných za účelem zajišťování bytových potřeb svých členů) a podpory třetích osob**

Účast, resp. členství v těchto obchodních korporacích, ani členství v jejich řídicích a kontrolních orgánech nepodléhá úpravě dané zákonem o státní službě<sup>25</sup>.

Pokud jde o bytová družstva, podle § 727 odst. 1 zákona o obchodních korporacích může být bytové družstvo založeno jen za účelem zajišťování bytových potřeb svých členů. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení bytové družstvo může spravovat domy s byty a nebytovými prostory ve vlastnictví jiných osob a podle odstavce 3 může provozovat i jinou činnost, pokud tím neohrozí uspokojování bytových potřeb svých členů a tato činnost má ve vztahu k činnosti podle odstavců 1 a 2 pouze doplňkový nebo vedlejší charakter. S ohledem na doplňkový nebo vedlejší charakter jiné činnosti, než je zajišťování bytových potřeb svých členů a správa domů s byty a nebytovými prostory ve vlastnictví jiných osob, není členství v bytovém družstvu, ani členství v jeho představenstvu a v kontrolní komisi v rozporu s § 81 odst. 1 a 2 zákona o státní službě a nepodléhá předchozímu písemnému povolení služebního orgánu.

Jde-li o družstvo založené za účelem vzájemné podpory třetích osob podle § 552 odst. 1 zákona o obchodních korporacích, jehož hlavním cílem je podpora, rozvoj nebo zajištění potřeb třetích osob, nikoli tedy členů družstva samotného (např. sociální družstva, družstva poskytující podporu osobám se zdravotním postižením, komunitní družstva zaměřená na veřejně prospěšné činnosti apod), není členství v takovém družstvu, ani členství v jeho představenstvu a v kontrolní komisi v rozporu s § 81 odst. 1 a 2 zákona o státní službě a nepodléhá předchozímu písemnému povolení služebního orgánu.

**Veřejné obchodní společnosti, komanditní společnosti, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti provozující podnikatelskou činnost, družstva založená za účelem podnikání**

Povolení členství v řídicím nebo kontrolním orgánu osobních společností založených za účelem podnikání se podrobněji věnuje první část tohoto stanoviska poskytující výklad k § 81 odst. 1 zákona o státní službě.

Výkon práv a povinností společníka ve veřejné obchodní společnosti a komplementáře v komanditní společnosti podléhá povolení služebního orgánu vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě. Výkon jiné výdělečné činnosti než služby lze společníkovi ve veřejné obchodní společnosti a komplementáři v komanditní

---

<sup>25</sup> Více viz první část stanoviska.

společnosti provozující podnikatelskou činnost povolit současně s povolením členství v řídicím nebo kontrolním orgánu těchto společností.

Výkon práv a povinností komanditisty v komanditní společnosti a výkon práv a povinností člena družstva v družstvu založeném za účelem podnikání (resp. pouhé vlastnictví členského podílu) nepodléhá povolení služebního orgánu vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

Výkon práv a povinností společníka ve společnosti s ručením omezeným a akcionáře v akciové společnosti vyplývající z pouhé kapitálové účasti na společnosti není sám o sobě výdělečnou činností, i když jde o společnost, která má shodný předmět činnosti (podnikání) jako případný služební úřad, v němž státní zaměstnanec vykonává službu.

Výkon takovéto činnosti je třeba považovat za správu vlastního majetku a z toho důvodu také tato činnost nepodléhá povolení služebního orgánu vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

K investování jako správě vlastního majetku viz část stanoviska Investiční činnost.

O výkon výdělečné činnosti by se mohlo jednat tehdy, jestliže by se státní zaměstnanec ve společnosti s ručením omezeným, resp. v akciové společnosti podílel (kromě výkonu práv a povinností společníka, resp. akcionáře, vyplývajících jen z jeho kapitálové účasti ve společnosti) na činnosti společnosti vymezené předmětem činnosti (podnikání) zapsaným v obchodním rejstříku.

### **"Neziskové organizace" - spolky, nadace, nadační fondy, ústavy, sociální družstva, obecně prospěšné společnosti**

Účast, resp. členství v těchto korporacích, ani členství v jejich orgánech nepodléhá úpravě dané zákonem o státní službě, neboť tyto jsou založeny primárně za jiným účelem než za účelem dosahování zisku (např. k uplatňování společného zájmu podle § 214 odst. 2 občanského zákoníku, ke společensky užitečným účelům podle § 402 občanského zákoníku, k dobročinným účelům či k účelům podpory obecného blaha podle § 306 odst. 1 občanského zákoníku).

### **Člen zastupitelstva, orgánu zastupitelstva nebo rady územního samosprávného celku nebo ve zvláštních orgánech kraje**

Členství v zastupitelstvu, orgánu zastupitelstva nebo rady územního samosprávného celku nebo ve zvláštním orgánu kraje nepodléhá povolení služebního orgánu, a to ani v případě, že státnímu zaměstnanci náleží za výkon funkce odměna. Primárním účelem výkonu této funkce totiž není dosahování majetkového prospěchu (zisku, příjmu).

Ze zvláštních zákonů ovšem mohou vyplývat různá omezení ve vztahu ke služebnímu poměru podle zákona o státní službě. V této souvislosti lze např. uvést, že v případě, že se státní zaměstnanec stane uvolněným členem zastupitelstva územního samosprávného celku, dochází podle § 33 odst. 1 písm. m) ve spojení s § 104 odst. 4 zákona o státní službě ke vzniku překážky na straně státního zaměstnance. Dále lze uvést, že funkce neuvolněného člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s výkonem státní služby na služebním místě představeného a že funkce neuvolněného člena zastupitelstva obce je neslučitelná s výkonem státní služby státního zaměstnance finančního úřadu, vykonává-li přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce.

### **Podnikání na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů - provozování solární (fotovoltaické) elektrárny, provozování vodní a větrné elektrárny**

Podnikat v energetických odvětvích na území České republiky mohou za podmínek stanovených energetickým zákonem<sup>26</sup> osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Licence se dále bez ohledu na povahu činnosti vyžaduje na výrobu elektřiny ve výrobnách elektřiny s instalovaným výkonem nad 100 kW, pokud je výrobní elektřiny propojena s přenosovou soustavou nebo s distribuční soustavou.

V případě držitelů licencí je provozování takových elektráren, příp. i s částečným prodejem elektřiny obvykle výdělečnou činností a v takovém případě provozování těchto elektráren s licencí nelze podřadit pod pojem správy vlastního majetku a je nezbytné, aby státní zaměstnanec měl k takové činnosti povolení služebního orgánu.

U výroben elektřiny do 100 kW je licence potřeba v případě, že se jedná o podnikání (tzn. nejedná se o výrobu pro vlastní spotřebu)<sup>27</sup> a i v tomto případě je nezbytné, aby státní zaměstnanec měl k takové činnosti povolení služebního orgánu.

Podle § 28 odst. 5 energetického zákona není licence vyžadována, je-li výrobní elektřina provozována v odběrném místě a je propojena s přenosovou soustavou nebo distribuční soustavou a, není-li ve stejném odběrném místě připojena jiná výrobní elektřina, pouze v případě, že se jedná o výrobní elektřinu s instalovaným výkonem do 100 kW a pro její připojení byla uzavřena smlouva o připojení.

---

<sup>26</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> [Sdělení ke zdanění příjmů plynoucích fyzické osobě z provozu výrobní elektřiny | Novinky 2017 | Novinky | Finanční správa | Finanční správa \(financnisprava.cz\).](#)



Podle § 3 odst. 4 písm. b) energetického zákona se pak licence neuděluje na výrobu tepelné energie určené pro jeden objekt jednoho zákazníka.

Provozovatelé fotovoltaické elektrárny s instalovaným výkonem do 100 kW včetně, umístěné na svém domě, zpravidla v denní době, a zejména při intenzivním slunečním svitu, prodávají vzniklé přebytky elektřiny, zatím co v noci, či při nepříznivých slunečních podmínkách naopak elektřinu nakupují z veřejných rozvodných sítí. Prodej přebytků elektřiny lze po formální stránce sice považovat za výdělečnou činnost, která však většinou obsahuje i známky správy vlastního majetku<sup>28</sup>. Za účelem provozu takové elektrárny nemusí státní zaměstnanec žádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu.

Obdobný postup se uplatní i v případě vodních a větrných elektráren.

### Investiční činnost

Pokud by investování mělo být spojeno s podnikáním, pracovněprávním či jiným obchodněprávním vztahem, jednalo by se o jinou výdělečnou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě a její výkon by tak podléhal předchozímu písemnému povolení služebnímu orgánu.

Pokud by investování bylo pouhou správou vlastního majetku, tj. nebylo vykonáváno v rámci podnikání, pracovněprávního či jiného obchodněprávního vztahu a státní zaměstnanec by se ani nepodílel na činnosti dotyčné společnosti jinak než pouze výkonem práv a povinností vyplývajících z jeho kapitálové účasti na společnosti, pak se nebude jednat o jinou výdělečnou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě a její výkon nebude podléhat předchozímu písemnému povolení služebnímu orgánu.

Pro investování do investičních nástrojů (akcií, dluhopisů, podílových listů, komodit, měn atd.) nebo jiných investičních služeb (např. platebních služeb v rámci platformy Zonky), bez dalšího zapojení státního zaměstnance do činnosti společnosti poskytující tyto produkty, není třeba předchozího písemného povolení služebnímu orgánu.

### Kryptoměny

Pokud jde o kryptoměny zákon o státní službě jejich vlastnictví státním zaměstnancům nezapovídá. V případě, že by mělo být s kryptoměnami nakládáno výhradně pro osobní potřeby státního zaměstnance (nikoliv v rámci podnikání) a šlo by o kryptoměny, které by státní zaměstnanec osobně vlastnil, jednalo by se o správu vlastního majetku, která nepodléhá podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě předchozímu písemnému povolení služebnímu orgánu.

Jde-li o obchodování s kryptoměnami, které by bylo vykonáváno v rámci živnostenského podnikání, příp. na základě jiného právního vztahu s další osobou (např. pracovní smlouva, dohoda o pracích konaných mimo pracovní poměr, příkazní či jiná smlouva), jednalo by se o jinou výdělečnou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě, a její výkon by tak podléhal předchozímu písemnému povolení služebnímu orgánu.

---

<sup>28</sup>[Licence na fotovoltaiku | eru.cz.](https://www.eru.cz/)

### **Správce v bytovém domě, člen statutárního orgánu společenství vlastníků**

V případě, že je státní zaměstnanec správcem v bytovém domě, ve kterém vlastní bytovou jednotku, nebo členem výboru, resp. předsedou společenství vlastníků, jehož je členem, lze jeho činnost hodnotit jako správu vlastního majetku, i pokud ji vykonává za odměnu. V uvedeném případě se na státního zaměstnance bude vztahovat výjimka z povinnosti uvedené v § 81 odst. 2 zákona o státní službě, a proto nebude povinen k této činnosti žádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu.

Pokud je ovšem státní zaměstnanec správcem v bytovém domě, ve kterém nevlastní bytovou jednotku, nebo členem výboru, resp. předsedou společenství vlastníků, jehož není sám členem, a činí tak za odměnu, považuje se tato činnost za jinou výdělečnou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě. K výkonu této činnosti je třeba podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě požádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu.

### **Pěstounství a poručenství**

Ačkoliv se podle § 47k zákona o sociálně-právní ochraně dětí<sup>29</sup> odměna pěstouna<sup>30</sup> pro daňové účely a pro pojistné účely (pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění) považuje za příjem ze závislé činnosti, nelze pěstounství či poručenství<sup>31</sup> považovat za výkon výdělečné činnosti. Účelem pěstounství či poručenství jistě není dosahování výdělku, nýbrž péče o dítě a uspokojení potřeb dítěte. Je-li státní zaměstnanec pěstounem či poručníkem, nemusí žádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

### **Příležitostná činnost s nepravidelným výdělkem**

V případě činností (jako např. workshopů v rámci veřejných společenských událostí, účast na dětských táborech, na dětských kroužcích aj.) vykonávaných nepravidelně státním zaměstnancem se nejedná o jinou výdělečnou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě, neboť primárním účelem těchto činností není dosažení majetkového prospěchu, tedy není naplněn hlavní definiční znak výdělečné činnosti. To platí i v případě, kdy nahodile ke vzniku majetkového prospěchu dojde. Státní zaměstnanec tedy není povinen žádat služební orgán o povolení vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu.

### **Další případy prolomení zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti než služby**

Pokud jde o výjimky z pravidla, že výdělečnou činnost mohou státní zaměstnanci vykonávat jen s předchozím písemným povolením služební orgánu, spočívající v tom, že se toto omezení nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na

<sup>29</sup> Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Podle § 939 občanského zákoníku náleží poručníkovi hmotné zabezpečení jako pěstounovi, je-li poručníkem člověk, který pečuje o dítě osobně tak, jako by mu bylo dítě svěřeno trvale do péče.

<sup>31</sup> Pěstounství § 958 a násl. občanského zákoníku, poručenství § 928 a násl. občanského zákoníku.

činnost znalce nebo tlumočníka vykonávanou podle jiného zákona pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, na činnost v poradních orgánech vlády a jejich orgánech, činnost v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které podle jiného zákona vykonávají státní správu, vymezil zákonodárce tyto výjimky druhem (zaměřením) činnosti, nikoliv tím, na základě jakého právního vztahu (pracovněprávního, občanskoprávního, podnikání na základě živnostenského oprávnění atd.) je taková činnost vykonávána, nebo pro jaký subjekt (vysokou školu, spolek, ústav či obchodní korporaci) je taková činnost vykonávána. Ustanovení § 81 odst. 2 zákona o státní službě nelze vnímat a aplikovat izolovaně od ostatních ustanovení upravujících povinnosti státních zaměstnanců, nýbrž v jejich kontextu. Proto nelze uvedené výjimky vykládat tak, že státní zaměstnanec může vykonávat jakoukoli činnost, která svým druhem spadá do výše uvedených kategorií, ale musí i u těchto činností respektovat své další povinnosti, např. povinnost mlčenlivosti či povinnost předcházet střetu veřejného a soukromého zájmu, a v případě pochybností požádat o posouzení příslušný služební orgán.

### Výkon vědecké činnosti

Pokud jde o pojem „vědecká činnost“ účinná právní úprava, dosavadní judikatura ani odborná literatura neposkytují jeho uspokojivou definici. Vědeckou činnost dříve definoval zákon č. 300/1992 Sb., o státní podpoře vědecké činnosti a vývoje technologií, který ovšem již byl zrušen, a sice jako organizovanou, problémově, tematicky a kriticky orientovanou soustavu poznávacích činností, jejichž hlavním cílem je získání nových znalostí.

### Výkon pedagogické činnosti

Pokud jde o pedagogickou činnost, z § 2 odst. 1 zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a změně některých zákonů, vyplývá, že pedagogickou činností je přímá vyučovací, přímá výchovná, přímá speciálněpedagogická nebo přímá pedagogicko-psychologická činnost vykonávaná přímým působením na vzdělávaného, prostřednictvím níž se uskutečňuje výchova a vzdělávání na základě školského zákona (dále jen „přímá pedagogická činnost“)<sup>32</sup>. Za pedagogickou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě tak lze považovat výchovu a vzdělávání v rámci vzdělávací soustavy<sup>33</sup> podle § 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Za pedagogickou činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě je třeba dále považovat i činnost

---

<sup>32</sup> Zákon o pedagogických pracovnících stanoví taxativní výčet profesí, jež vykonávají přímou pedagogickou činnost. Přímou pedagogickou činnost vykonává učitel, pedagog v zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, vychovatel, speciální pedagog, školský logoped, psycholog, pedagog volného času, asistent pedagoga, trenér, metodik prevence v pedagogicko-psychologické poradně, vedoucí pedagogický pracovník.

<sup>33</sup> Vzdělávací soustavu tvoří školy a školská zařízení podle školského zákona, přičemž druhy škol jsou mateřská škola, základní škola, střední škola (gymnázium, střední odborná škola a střední odborné učiliště), konzervatoř, vyšší odborná škola, základní umělecká škola a jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky a druhy školských zařízení jsou zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, školská poradenská zařízení, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská účelová zařízení, školská výchovná a ubytovací zařízení, zařízení školního stravování, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a školská zařízení pro preventivně výchovnou péči.

akademických pracovníků a dalších odborníků, kteří plní funkci učitelů na vysokých školách. Podle § 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), jsou vysoké školy nejvyšším článkem vzdělávací soustavy. Podle § 70 odst. 1 ve spojení s § 70a odst. 1 zákona o vysokých školách jsou akademickými pracovníky ti profesori, docenti, mimořádní profesori, odborní asistenti, asistenti, lektori a vědečtí, výzkumní a vývojoví pracovníci, kteří jsou zaměstnanci vysoké školy vykonávajícími v pracovním poměru podle sjednaného druhu práce jednak pedagogickou, jednak vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost. Podle § 70 odst. 3 zákona o vysokých školách se na výuce mohou podílet i další odborníci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Pojem pedagogická činnost ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě nelze tedy vykládat extenzivně a považovat za ni též lektorskou či školící činnost provozovanou jiným způsobem než v rámci shora uvedené vzdělávací soustavy.

### Výkon publicistické činnosti

Také v případě publicistické činnosti platný právní řád ani dosavadní judikatura neposkytují definici této činnosti, ovšem slovníky a encyklopedie – např. Akademický slovník cizích slov – definují publicistiku jako „žurnalistickou, popř. spisovatelskou činnost uplatňující se v hromadných sdělovacích prostředcích, informující o časových otázkách a komentující je“. Publicistický styl je ve Slovníku spisovné češtiny vymezen jako „styl projevů s funkcí informovat, přesvědčovat a získávat čtenáře a posluchače“.

V mediální komunikaci se však vedle publicistiky objevují také pojmy žurnalistika nebo zpravodajství. Terminologické vymezení těchto pojmů nalezneme především v odborné literatuře. Původ pojmu žurnalistika vychází z francouzského „journal“ neboli deník. Tímto pojmem lze obsáhnout veškerou činnost v hromadných sdělovacích prostředcích (zejm. v novinách, časopisech, rozhlase a televizi), při které dochází k informování veřejnosti o aktuálních politických, ekonomických a společenských událostech a tématech. Žurnalistikou je dále označován obor zabývající se shora uvedenou činností a obecně též denní tisk a noviny. Odborná literatura dělí žurnalistiku na dvě základní složky – zpravodajství a publicistiku. Základním rozdílem mezi zpravodajstvím a publicistikou je existence nebo neexistence autora subjektivního názoru na dané téma. Cílem publicistické činnosti je informovat o aktuálních tématech a zároveň je komentovat, hodnotit a analyzovat. Naopak ve zpravodajství autorův subjektivní názor zcela absentuje, neboť hlavními znaky zpravodajské činnosti jsou objektivnost, přesnost, vyváženost a nepředpojatost.

Mezi základní publicistické žánry patří podle odborné literatury například článek, esej, komentář, glosa, reportáž, nekrolog, medailon, interview, fejeton a sloupek. V praxi však často dochází k určitému překrývání jednotlivých žánrů. Rozhodujícím faktorem pro určení, zda se jedná nebo nejedná o publicistickou činnost, tedy není určení konkrétního žánru, ale jeho obsahová stránka.

S ohledem na shora uvedené nelze publicistickou činnost pro potřeby výkladu ustanovení § 81 odst. 2 zákona o státní službě chápat zcela široce, tj. tento pojem ztotožňovat s žurnalistikou, neboť žurnalistika je vůči publicistické činnosti nadřazeným pojmem, a kromě uvedené publicistické činnosti v sobě zahrnuje též činnost zpravodajskou, která se od publicistické činnosti

odlišuje absencí autorova subjektivního názoru na dané téma. Pojem publicistické činnosti ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě tak nelze rozšiřovat na činnosti, jako jsou vydavatelské činnosti, polygrafická výroba, knihařské a kopírovací práce, výroba, rozmnožování, distribuce, prodej, pronájem zvukových a zvukově-obrazových záznamů a výroba nenahraných nosičů údajů a záznamů.

Obdobný postup se uplatní i v případě publicistické činnosti na sociálních sítích.

### **Výkon umělecké činnosti**

Definici umělecké činnosti lze dovodit ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), jenž definuje umělecký výkon. Podle § 67 odst. 1 autorského zákona je umělecký výkon definován jako výkon herce, zpěváka, hudebníka, tanečníka, dirigenta, sbormistra, režiséra nebo jiné osoby, která hraje, zpívá, recituje, předvádí nebo jinak provádí umělecké dílo a výtvary tradiční lidové kultury. Za umělecký výkon se považuje též výkon artisty, aniž jím provádí umělecké dílo. Je však pravděpodobné, že tato definice nepostihuje všechny možné podoby a formy umělecké činnosti ve smyslu § 81 odst. 2 zákona o státní službě.

### **Výkon činnosti znalce nebo tlumočníka vykonávané podle jiného zákona pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém státní zaměstnanec vykonává službu**

Činnost znalců upravuje zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, přičemž podle § 2 tohoto zákona může znalec vykonávat znaleckou činnost samostatně, nebo jako zaměstnanec, společník nebo člen znalecké kanceláře. Je-li znalec v pracovněprávním nebo obdobném vztahu ke znaleckému ústavu, může vykonávat znaleckou činnost rovněž samostatně, nebo jako zaměstnanec, společník nebo člen znalecké kanceláře. Za výkon znalecké činnosti znalci v souladu s § 30 zákona o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech náleží znalečné, které je souhrnnou částkou odměny, náhrady hotových výdajů a náhrady za ztrátu času včetně času stráveného na cestě. Znalecká činnost je tedy formou jiné výdělečné činnosti.

Činnost tlumočnicků upravuje zákon č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, přičemž tlumočnickou činnost může vykonávat fyzická osoba, která splňuje podmínky stanovené tímto zákonem a je zapsána v seznamu tlumočnicků a překladatelů. Podle § 29 a 30 zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích náleží tlumočnickovi za tlumočnickou činnost odměna a náhrada hotových výdajů a náhrada za ztrátu času včetně času stráveného na cestě.

Státní zaměstnanec, který vykonává činnost znalce či tlumočníka podle zákona o znalcích a tlumočnících, a to pro soud či jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, tak nepotřebuje podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě k výkonu této činnosti předchozí písemné povolení služebního orgánu. K výkonu znalecké či tlumočnické činnosti pro jiný subjekt, než je soud nebo správní úřad, však státní zaměstnanec předchozí písemné povolení služebního orgánu potřebuje.



**Výkon činnosti v poradních orgánech vlády a jejích orgánech a činnosti v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které podle jiného zákona vykonávají státní správu**

Poradním orgánem vlády je např. Legislativní rada vlády a její pracovní komise, poradním orgánem jsou dále např. rozkladové komise zřizované v jednotlivých ústředních správních úřadech. Zvláštním orgánem je pak např. komise pro projednávání přestupků, zřizovaná podle § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

K výkonu těchto činností státní zaměstnanec nepotřebuje podle § 81 odst. 2 zákona o státní službě předchozí písemné povolení služebního orgánu k výkonu jiné výdělečné činnosti než služby.

**Toto stanovisko pojednává o omezení výkonu jiné výdělečné činnosti než služby vztahující se na státní zaměstnance ve služebním poměru z obecného hlediska. Pravomoc rozhodovat o jednotlivých případech, které se mohou v okolnostech do jisté míry lišit, mají příslušné služební orgány.**