



Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 1/2019

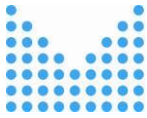
Označení stanoviska:	Problematika rozhodování o počtu zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu a dalších pracovních-organizačních aspektech chodu obecního úřadu.
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)
Ustanovení:	§ 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích
Související právní předpisy:	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZHMP“)
Klíčová slova:	počty zaměstnanců, pracovní místa, úvazky
Datum zpracování:	2. ledna 2019

Stanovisko:

Níže uvedené stanovisko je vztaženo primárně na úpravu podle zákona o obcích, přičemž o odlišnostech právní úpravy ve vztahu k zákonu o krajích a zákona o hlavním městě Praze je pojednáno v závěru stanoviska

Rada obce má ve vztahu k obecnímu úřadu silné organizační postavení, kdy je v rámci své vyhrazené rozhodovací pravomoci oprávněna stanovit celkový počet zaměstnanců v obecním úřadě [§ 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích], stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu [§ 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích], na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem [§ 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích] a schvalovat organizační řád obecního úřadu [§ 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích].

V oblasti personální pak právně jedná v zastoupení obce jako zaměstnavatele obvykle tajemník obecního úřadu (dále jen „tajemník“), který plní úkoly statutárního orgánu



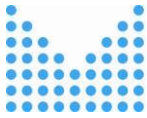
zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu [§ 110 odst. 3 písm. d) zákona o obcích]. V obcích, kde není funkce tajemníka zřízena (typicky obce tzv. základní, kde je zřízení funkce tajemníka dobrovolné), plní úkoly tajemníka starosta obce (srov. ustanovení § 110 odst. 3 zákona o obcích)

Vzniká tedy otázka, **do jaké míry je tajemník obecního úřadu oprávněn činit samostatná rozhodnutí „organizačního charakteru“** ve vztahu k zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu.

Tuto míru je třeba nalézt v rozsahu vyhrazené rozhodovací kompetence rady obce. Pokud zákon o obcích hovoří o pravomoci stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu (a v organizačních složkách obce), je třeba uvést, že tato kompetence v sobě zahrnuje v zásadě rozhodování o zřizování či rušení pracovních míst v obecním úřadě. Tak tuto pravomoc vnímá i Nejvyšší soud České republiky. Lze zmínit rozsudek ze dne 20. listopadu 2012 v právní věci sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, kde Nejvyšší soud uvedl: „Z uvedeného vyplývá, že, i když tajemník obecního úřadu (magistrátu) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům obce (města) zařazeným do obecního úřadu (magistrátu) a řídí a kontroluje činnost zaměstnanců obce (města) zařazených do obecního úřadu (magistrátu), o celkovém počtu zaměstnanců obce (města) v obecním úřadu (magistrátu) a o organizační struktuře (organizačním řádu) obecního úřadu (magistrátu) rozhoduje rada obce (města). Toto její oprávnění, které zřejmě v sobě implicitně zahrnuje také zřizování a rušení jednotlivých pracovních míst v rámci organizační struktury obecního úřadu (magistrátu), není žádným ustanovením zákona o obcích (ani zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších změn a doplňků, na který poukazuje žalovaný v dovolání) omezeno.“ Nejvyšší soud se tedy přiklání k výkladu, že součástí pravomoci stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu je též rozhodnutí o umístění těchto zaměstnanců (resp. pracovních míst) v rámci organizační struktury obecního úřadu (viz podtržená část citace). Lze tak dovodit, že tajemník není oprávněn sám rozhodnout o věci, která by ve svém důsledku vedla ke zvýšení nebo snížení počtu zaměstnanců/pracovních míst a o změně umístění pracovního místa v rámci organizační struktury obecního úřadu. Zákon v tomto směru předpokládá aktivní spolupráci tajemníka obecního úřadu s radou obce, kupř. ve formě návrhů či doporučení (čemuž ostatně odpovídá i to, že tajemník se s hlasem poradním zúčastňuje schůzí rady obce - viz ustanovení § 110 odst. 5 zákona o obcích).

Ohledně formulace usnesení rady obce, kterým bude její rozhodovací pravomoc podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích realizována, je třeba uvést, že rada obce není nutně vázána jazykovým zněním předmětného ustanovení. To znamená, že **lze volit i takové formy stanovení celkového počtu zaměstnanců, které budou vycházet z počtu pracovních míst v obecním úřadě** (neboť i tím dochází ke stanovení celkového počtu zaměstnanců). Z výše uvedeného mixu organizačních kompetencí svěřených ze zákona radě obce ve spojení s ustanovením § 102 odst. 3 zákona o obcích¹ lze též dovodit,

¹) „Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.“



že rada obce může určit i rozsah úvazků na jednotlivých pracovních místech v obecním úřadu či jejich zařazení do pracovních tříd (v rámci pravidel vymezených jinými právními předpisy).

Rada obce tedy má řadu možností, jak naplnit své rozhodovací kompetence organizačního charakteru vztahující se k personálnímu obsazení obecního úřadu. Může tedy např. stanovit číslem celkový počet zaměstnanců v obecním úřadu včetně rozdělení pracovních míst do odborů/oddělení, případně i stanovit, která pracovní místa budou stanovena se sníženým úvazkem. Pochopitelně se při takovém rozhodování počítá s významnou kooperací s tajemníkem, který odpovídá za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti (a to starostovi obce) ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 zákona o obcích. Nelze však konstatovat, že právě proto, že je to tajemník, který nese odpovědnost za činnost obecního úřadu, má sám automatickou možnost samostatně o uvedených otázkách rozhodovat.

Záleží pouze na radě obce, jaký prostor tajemníkovi obce ponechá. Ten s ohledem na své pravomoci dané ustanovením § 110 zákona o obcích může jednat v mezích vůle vymezené v daném případě radou obce. Soudní judikatura obecně nevylučuje, aby jiný funkcionář jednal v rámci utvořené vůle obce, i když tato byla utvořena orgánem obce, který má danou záležitost svěřenou do tzv. vyhrazené pravomoci (k tomu je možno odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 2015 v právní věci sp. zn. I. ÚS 2574/14²).

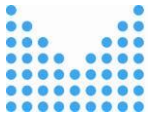
Pokud tedy rada obce nerozhodne v daných záležitostech maximálně detailně, tedy např. jen určí, že počet zaměstnanců v obecním úřadě bude 100 [§ 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích], zřídí 4 odbory [§ 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích] a rozdělí pracovní místa do těchto odborů [podle citované soudní judikatury implicitní součástí ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích], je tajemník v rámci takto vymezeného rozhodnutí např. oprávněn stanovit, že některá místa budou spojena se sníženým pracovním úvazkem a určit konkrétní platové třídy u jednotlivých pracovních míst. Naopak pokud rada obce v rámci rozhodnutí určí rozdělení míst či úvazků detailněji, není tajemník oprávněn sám takové rozhodnutí měnit, je jím vázán a je povinen takové usnesení naplňovat (§ 110 odst. 3 písm. b) zákona o obcích].

V případě obcí, ve kterých se rada obce nevolí, dochází *ex lege* k převedení některých organizačních kompetencí rady obce do vyhrazené kompetence zastupitelstva obce (např. právě stanovení celkového počtu zaměstnanců). V těchto obcích též zpravidla nebude zřizována funkce tajemníka, tudíž výše uvedené o vztahu tajemníka a rady obce bude v takovýchto obcích platit pro vztah starosty obce a zastupitelstva obce.

Zákon o krajích - odlišnosti

Je třeba poznamenat, že zákon o krajích a ZHMP na rozdíl od zákona o obcích formuluje ve vztahu k radě kraje a Radě hlavního města Prahy (nikoliv tak v případě rad městských částí hlavního města Prahy) pravomoc stanovit počet zaměstnanců tak, že vynechává slovo „celkový“, tedy uvedené zákony hovoří „pouze“ o *počtu zaměstnanců*, nikoliv o *celkovém počtu zaměstnanců*. Podle názoru Ministerstva vnitra jde jen o jazykovou

²) Byť se odkazovaný nález týká pravomoci starosty obce právně jednat za obec v záležitosti rozhodované, plyne z něj podle názoru Ministerstva vnitra obecněji uplatnitelné pravidlo jednání v mezích vytvořené vůle obce.



odchytku, která však nemá vliv na samotné věcné vyznění předmětné rozhodovací pravomoci rady kraje, resp. hlavního města Prahy.

Podstatnější je však skutečnost, že podle ustanovení § 69 odst. 2 písm. j) zákona o krajích je to nikoliv rada kraje, ale ředitel krajského úřadu, kdo vydává organizační řád krajského úřadu. Stejně tak nenalezneme u rady kraje vyhrazenou pravomoc ekvivalentní k ustanovení § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, tedy pravomoc stanovit rozdělení pravomocí v úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení úřadu (což je v zásadě pravomoc úzce související s pravomocí vydat organizační řád úřadu, který není ničím jiným, než rozdělením úřadu na dílčí útvary a stanovení jejich kompetencí). Současně stojí ředitel v čele krajského úřadu (u obecních úřadů je to starosta obce). Z uvedeného plyne, že postavení ředitele krajského úřadu je ve vztahu k dané agendě silnější, než v případě tajemníka. Ředitel krajského úřadu má tak v zásadě volnou ruku při personální organizaci krajského úřadu, přičemž jediným limitem v této oblasti je určená hranice počtu zaměstnanců a objem prostředků na jejich platy [daná pravomoc spadá radě kraje podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) zákona o krajích].

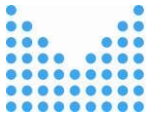
Ředitel krajského úřadu je tak z titulu kompetence vydávání organizačního řádu (která v sobě zahrnuje též kompetenci organizačního rozčlenění krajského úřadu na odbory/oddělení a stanovení jejich kompetenční náplně) sám bez dalšího oprávněn např. převádět pracovní místa v rámci organizační struktury krajského úřadu, určovat velikosti úvazků na pracovních místech nebo rozhodovat o zařazení pracovních míst do platových tříd.

Zákon o hlavním městě Praze - odlišnosti

Na rozdíl od zákona o krajích je Radě hlavního města Prahy vyhrazeno na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy zřizovat a rušit odbory Magistrátu hlavního města Prahy a vydávat organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy [ustanovení § 68 odst. 2 písm. f) ZHMP]. V daném ustanovení je sice obsažena určitá ingerence ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, nicméně spočívá pouze v návrhovém oprávnění. Konečnou rozhodovací pravomoc má Rada hlavního města Prahy. Pozice ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je tak v dané oblasti v zásadě obdobná postavení tajemníků. Stejný závěr platí i pro městské části hlavního města Prahy, kde je předmětná pravomoc pro radu městské části hlavního města Prahy s ingerencí tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy obsažena též [ustanovení § 96 odst. 2 písm. b) ZHMP].

Závěr:

- **Tajemník není oprávněn sám rozhodnout o věci, která by ve svém důsledku vedla ke zvýšení/snížení počtu zaměstnanců/pracovních míst, nebo k převodu pracovního místa v rámci organizační struktury obecního úřadu. K takovýmto rozhodnutím je oprávněna pouze rada obce v rámci své pravomoci podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích.**
- **Rada obce má řadu možností, jak naplnit své rozhodovací pravomoci organizačního charakteru vztahující se k personálnímu obsazení obecního**



úřadu. Kromě určitého „minima“, tedy stanovení počtu pracovních míst, zřízení odborů a oddělení obecního úřadu a rozdělení pracovních míst v rámci organizační struktury obecního úřadu, může např. rozhodnout o velikosti úvazků na pracovních místech či zařazení pracovních míst do platových tříd.

- Záleží pouze na radě obce, jaký prostor tajemníkovi obce ponechá. Ten s ohledem na své pravomoci dané ustanovením § 110 zákona o obcích může jednat v mezích vůle vymezené v daném případě radou obce. Soudní judikatura obecně nevyklučuje, aby jiný funkcionář obce jednal v rámci utvořené vůle obce, i když tato byla utvořena orgánem obce, který má danou záležitost svěřenou do tzv. vyhrazené pravomoci.
- V případě ředitelů krajských úřadů (nikoli ředitele magistrátů hlavního města Prahy) jsou jejich personálně organizační pravomoci silnější, než u tajemníků a v zásadě jediným limitem je pravomoc rady kraje stanovit počet zaměstnanců a objem prostředků na jejich platy.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
 - stanovisko podává výklad ve vztahu k rozdělení kompetencí uvnitř obce, nezabývá se však např. pracovněprávními aspekty
-