

Pojmy úředník a správní činnost podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů – metodické stanovisko

Definici pojmu úředník obsahuje § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb. Úředníkem je zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.

Úředníkem tedy jsou pouze ti zaměstnanci územního samosprávného celku, kteří se podílejí na výkonu správních činností a zároveň jsou zařazeni do úřadu daného územního samosprávného celku. Zákon o úřednících územních samosprávných celků se naopak nevztahuje na zaměstnance územních samosprávných celků, kteří v jejich úřadech zařazení nejsou, a to i v případě, že by tito zaměstnanci vykonávali nebo se podíleli na výkonu správních činností, dále se nevztahuje ani na členy volených orgánů územních samosprávných celků (členy zastupitelstva nebo rady územního samosprávného celku, na starosty, primátory či hejtmany), a v neposlední řadě se zákon nevztahuje ani na osoby, které mají s územním samosprávným celkem uzavřenou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. V § 1 odst. 3 pak zákon o úřednících územních samosprávných celků stanoví okruhy zaměstnanců územního samosprávného celku, kteří se za úředníky nepovažují. Jsou to:

1. zaměstnanci zařazení ve vlastních organizačních složkách územního samosprávného celku, které nemají právní subjektivitu,
2. zaměstnanci zařazení jen ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku a
3. zaměstnanci, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (tzv. obslužné činnosti).

Vymezení pojmu správní činnosti je zcela zásadní pro určení, zda konkrétní zaměstnanec územního samosprávného celku je či není úředníkem (viz § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb.). Správními činnostmi se podle § 2 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb. rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu o úřednících územních samosprávných celků uvádí, že „správní činností je zejména správní rozhodování, správní kontrola, dozor nebo dohled, příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti správních úřadů, příprava návrhů koncepcí a programů, vytváření a vedení informačních systémů ve veřejné správě, statistika, správa rozpočtu územního samosprávného celku, krizové řízení a plánování, ochrana utajovaných skutečností, zabezpečování obrany státu, poskytování darů a dotací, poskytování informací podle zvláštního právního předpisu a další činnosti vyplývající ze zvláštních zákonů a příprava a vypracování věcných podkladů k ostatním správním činnostem“. Správní činností bude především plnění veškerých úkolů svěřených výslovně územním samosprávným celkům zvláštními právními předpisy, ať už jde o samostatnou nebo o přenesenou působnost.

Pojmem „plnění úkolů v přenesené působnosti“ se rozumí podílení se na výkonu státní správy. Podle čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. V případě výkonu přenesené působnosti tedy zřejmě nebude výklad pojmu správní činnosti činit větší obtíže.

Poněkud složitější může být výklad pojmu správní činnosti ve vztahu k výkonu samostatné působnosti. Byť je výkon samostatné působnosti primárně právem, nikoliv

povinností územního samosprávného celku, není vyloučeno, aby zákon územním samosprávným celkům i v samostatné působnosti ukládal povinnosti. Podle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Obdobně je samostatná působnost definována i v případě krajů (viz § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů) a hlavního města Prahy (viz § 16 a § 18 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů).

Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb. stanoví, že správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem zajišťuje územní samosprávný celek prostřednictvím úředníků, kteří prokázali zvláštní odbornou způsobilost. Tímto prováděcím právním předpisem je vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků. Vyhláška č. 512/2002 Sb. stanoví, že zvláštní odbornou způsobilost prokazují úředníci územních samosprávných celků, kteří vykonávají správní činnosti uvedené v § 1 odst. 1 této vyhlášky s tím, že v příloze k této vyhlášce jsou ve sloupci 4 stanoveny náplně jednotlivých správních činností, k jejichž výkonu je nezbytné prokázání zvláštní odborné způsobilosti. Je tedy zřejmé, že vykonává-li zaměstnanec územního samosprávného celku některou ze správních činností uvedených v této vyhlášce, je úředníkem ve smyslu zákona o úřednících územních samosprávných celků. (Je však třeba upozornit na to, že existuje celá řada správních činností, k jejichž vykonávání není prokázání zvláštní odborné způsobilosti zapotřebí.)

Správními činnostmi nejsou práce pomocné, servisní nebo manuální (viz § 1 odst. 3 písm. c) zákona č. 312/2002 Sb.).

Úředníkem je takový zaměstnanec, který se (za splnění ostatních podmínek) podílí na výkonu správních činností, bez ohledu na to, jaký podíl z jeho pracovní náplně výkon správních činností představuje. Zaměstnanec územního samosprávného celku tedy bude považován za úředníka, pokud se alespoň zčásti podílí na plnění úkolů, které jsou územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti uloženy zvláštními právními předpisy. V případě správní činnosti, která spočívá ve správním rozhodování, se bude podílet na výkonu správní činnosti nejen ta osoba, která podepisuje správní rozhodnutí, ale i ta osoba, která se podílí na správním řízení předcházejícím vydání správního rozhodnutí, jakož i na vyhotovení správního rozhodnutí.

Podle § 3 zákona č. 312/2002 Sb. fyzickou osobu k výkonu správní činnosti zařazuje v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě vedoucí úřadu. Druh práce uvedený v pracovní smlouvě bude zpravidla konkretizován v dokumentu, který může být označen různě - „pracovní náplň“, „popis pracovní činnosti“ apod. – pro zjednodušení dále uvádíme „pracovní náplň“. Pracovní náplň obsahuje konkrétní výčet činností, které má zaměstnanec pro zaměstnavatele v rámci sjednaného druhu práce vykonávat. Pokud bude výčet činností uvedený v pracovní náplni zahrnovat i činnost, která je správní činností ve smyslu zákona

č. 312/2002 Sb., bude daný zaměstnanec (za splnění ostatních podmínek stanovených zákonem č. 312/2002 Sb.) úředníkem. Není přitom třeba, aby konkrétní činnost byla v pracovní náplni výslovně označena jako „správní činnost“ – postačí, že činnost uvedená v pracovní náplni obsahově odpovídá definici správní činnosti podle zákona č. 312/2002 Sb.

To, zda zaměstnanec územního samosprávného celku je či není úředníkem ve smyslu zákona č. 312/2002 Sb., je tedy s ohledem na výše uvedené třeba posuzovat v každém konkrétním případě podle konkrétní náplně práce. Zákon č. 312/2002 Sb., ani žádný jiný právní předpis, taxativně vymezený výčet správních činností, jejichž výkon by definoval úředníka podle zákona č. 312/2002 Sb., neobsahuje.

Zpracoval: odbor legislativy a koordinace předpisů
Ministerstvo vnitra