

Některé aspekty výkladu zákona č. 312/2002 Sb.

- odpovědi na často kladené dotazy

(Zpracoval: odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra)

- **Pojem úředník, správní činnosti**

§ 2 odst. 3 a 4 zákona č. 312/2002 Sb.

§ 3 zákona č. 312/2002 Sb.

Podle § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb. se úředníkem rozumí 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.

Zcela zásadní pro určení, zda konkrétní zaměstnanec územního samosprávného celku je či není úředníkem, je to, zda se podílí na výkonu správních činností. 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 č. 312/2002 Sb. k tomu 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“. Zaměstnanec územního samosprávného celku 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.

Výkon samostatné působnosti je primárně právem, nikoliv povinností územního samosprávného celku. To ovšem nevylučuje, aby zákon územním samosprávným celkům i v samostatné působnosti ukládal povinnosti provádět nebo zabezpečovat určité činnosti. Pojem „plnění úkolů v samostatné působnosti“ pak nezahrnuje pouze oblasti, kdy je územním samosprávným celkům zákonem uloženo něco v samostatné působnosti vykonávat, záleží i na tom, jaké úkoly v samostatné působnosti uloží příslušné orgány územního samosprávného celku obecnímu (krajskému) úřadu a tím i jeho úředníkům. 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. Obec např. pečuje

v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, kdy 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 a hlavního města Prahy.

Pojmem „plnění úkolů v přenesené působnosti“ se rozumí podílení se na výkonu státní správy.

Zákon č. 312/2002 Sb. se naopak nevztahuje na členy volených orgánů územních samosprávních celků, dále se nevztahuje ani na zaměstnance územních samosprávních celků, kteří v jejich úřadech zařazení nejsou, a to i v případě, že by tito zaměstnanci vykonávali nebo se podíleli na výkonu správních činností. A v neposlední řadě se zákon nevztahuje ani na osoby, které mají s územním samosprávním celkem uzavřenou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. V § 1 odst. 3 zákon č. 312/2002 Sb. 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).

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.

Skutečnost, že je zaměstnanec územního samosprávného celku úředníkem podle zákona č. 312/2002 Sb., však automaticky neznamená, že by měl povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost. Podle § 21 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb. „správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem zajišťuje územní samosprávný celek prostřednictvím úředníků, kteří prokázali zvláštní odbornou způsobilost (s výjimkami zde uvedenými).

Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků stanoví, že zvláštní odbornou způsobilost prokazují úředníci územních samosprávních 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. S ustanoveními vyhlášky je tedy třeba porovnat pracovní náplň konkrétního zaměstnance a posoudit, zda je v jeho případě třeba prokázání zvláštní odborné způsobilosti.

Jsme si vědomi toho, že praxe jednotlivých územních samosprávních celků je jak při posuzování otázky, zda je zaměstnanec úředníkem či nikoliv, tak při posuzování toho, zda je pro výkon určité činnosti třeba prokázat zvláštní odbornou způsobilost, v případech týkajících se výkonu samostatné působnosti územního samosprávného celku rozdílná. S přihlédnutím k výše uvedenému však bude v každém konkrétním případě na územním samosprávném celku (resp. na vedoucím úřadu), aby daný případ posoudil.

- **Otázka, zda je možné v případě, že úředníkovi končí pracovní poměr na dobu neurčitou, obsadit na základě dohody o změně pracovního poměru uvolněné pracovní místo jiným úředníkem, který má s územním samosprávním celkem rovněž uzavřen pracovní poměr na dobu neurčitou, nebo zda je nutné na toto**

pracovní místo vyhlásit výběrové řízení, do kterého se může přihlásit rovněž úředník, který má o pracovní místo zájem

§ 7 zákona č. 312/2002 Sb.

§ 10 zákona č. 312/2002 Sb.

Podle § 7 zákona č. 312/2002 Sb. je výběrové řízení podmínkou pro

a) jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka,

b) vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného

1. v krajském úřadě,

2. v Magistrátu hlavního města Prahy,

3. v obecním úřadě obce s rozšířenou působností,

4. v pověřeném obecním úřadě,

5. v úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, kterému je svěřen výkon přenesené působnosti v rozsahu pověřeného obecního úřadu.

Pokud jde o předmětný, v dotazu uvedený, případ, je podstatná skutečnost, že vyhlášení výběrového řízení je zákonnou podmínkou pro **vznik** pracovního poměru úředníka na dobu neurčitou. V případě změny pracovního poměru úředníka však ke vzniku pracovního poměru na dobu neurčitou nedochází – pracovní poměr vznikl již dříve.

Dohodne-li se tedy na tom územní samosprávný celek (zaměstnavatel) a úředník (zaměstnanec), je možné změnit obsah pracovního poměru úředníka tak, že bude zařazen na jiné pracovní místo úředníka. Výběrové řízení by bylo v tomto případě následně vyhlášeno na neobsazené pracovní místo úředníka (tedy na původní pracovní místo úředníka, který byl na základě dohody o změně pracovního poměru zařazen na jiné pracovní místo úředníka).

Podle našeho názoru obdobně výše uvedené platí i pro případ, kdy má o pracovní místo úředníka na dobu neurčitou zájem jiný úředník, který má s územním samosprávným celkem rovněž uzavřen pracovní poměr na dobu určitou. I v tomto případě zastáváme názor, že dohodne-li se na tom územní samosprávný celek a úředník, je možné změnit obsah pracovního poměru úředníka tak, že bude zařazen na jiné pracovní místo úředníka a zároveň se mu změní doba, na niž je pracovní poměr uzavřen, z doby určité na dobu neurčitou. Ani v tomto případě tedy není nutné vyhlášovat výběrové řízení, byť je samozřejmě možné, aby územní samosprávný celek výběrové řízení vyhlásil.

V této souvislosti však upozorňujeme na to, že uvedený postup (tedy změna pracovního poměru úředníka zahrnující změnu doby, na niž je pracovní poměr uzavřen, z doby určité na dobu neurčitou) nesmí být svou povahou účelovým obcházením zákona (konkrétně ustanovení o povinnosti vyhlásit výběrové řízení). Za takový případ by bylo možné posuzovat např. situaci, kdy se uvolní pracovní místo úředníka na dobu neurčitou, územní samosprávný celek za této situace bez výběrového řízení přijme na jiné pracovní místo úředníka na dobu určitou a následně ihned bez výběrového řízení tohoto úředníka na základě dohody o změně pracovního poměru zařadí na (původně uvolněné) pracovní místo úředníka na dobu neurčitou.

• **Řešení situací, kdy není obsazeno místo vedoucího úředníka (tzv. „pověření“)**

§ 2 odst. 5, 6 zákona č. 312/2002 Sb.

§ 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2002 Sb.

Pokud jde o otázku „pověření výkonem funkce tajemníka nebo vedoucího odboru“, je třeba konstatovat, že stav, kdy je určitá osoba takto „pověřena“, není v souladu se zákonem. Podle § 2 odst. 7 zákona č. 312/2002 Sb. se vedoucím úřadu pro účely tohoto zákona rozumí vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, tajemníka magistrátu statutárního města, tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, ředitele krajského úřadu, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy nebo tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy. Podle § 2 odst. 8 tohoto zákona pak v obcích, městských obvodech a městských částech, kde není funkce tajemníka zřízena nebo kde není tajemník ustanoven, plní úkoly vedoucího úřadu podle tohoto zákona starosta. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, pak ve svém § 110 stanoví, že v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta. Zmínit je vhodné rovněž ust. § 109 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého je v čele obecního úřadu starosta.

V případě vedoucího odboru obecního úřadu je třeba odkázat na ust. § 102 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je radě obce vyhrazeno na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, kterým je zákon č. 312/2002 Sb. Ten ve svém § 7 stanoví, že podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka je výběrové řízení, jehož právní úprava je obsažena v § 7 až 9 tohoto zákona.

„Pověření výkonem funkce tajemníka nebo vedoucího odboru“ je tedy institutem, který zákon nezná, a **nahrazení** řádného obsazení funkce tajemníka obecního úřadu nebo funkce vedoucího úředníka v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb. takovýmto „pověřením“ lze považovat za nepřipustné obcházení zákona.

Určitá specifika má obdobná situace v případě ředitele krajského úřadu, resp. ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. I zde platí výše uvedený závěr, že „pověření výkonem funkce vedoucího úřadu“ je institutem, jenž zákon nezná, a **nahrazení** řádného obsazení funkce vedoucího úřadu v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb. takovýmto „pověřením“ lze považovat za nepřipustné obcházení zákona - v případě ředitele krajského úřadu nebo Magistrátu hlavního města Prahy tím spíš, že by takovým pověřením byla obcházena nejen povinnost obsazení pracovního místa na základě výběrového řízení, ale rovněž podmínka souhlasu ministra vnitra se jmenováním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy podle § 72 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

V této souvislosti je však třeba vzít v úvahu skutečnost, že je nutné zajistit plnění úkolů náležejících vedoucímu úřadu (v tomto případě řediteli krajského úřadu nebo Magistrátu hlavního města Prahy) po dobu, kdy není funkce vedoucího úřadu obsazena. (V tuto chvíli ponecháváme stranou, jak dlouhá by tato doba měla být; je zřejmé, že přicházejí v úvahu situace, kdy by určité úkony náležející vedoucímu úřadu nesnesly odkladu, byť by k vyhlášení a provedení výběrového řízení a obsazení pracovního místa na základě tohoto výběrového řízení došlo bezodkladně.) Zatímco zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve svém § 110 odst. 3 stanoví, že není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta, zákon o hlavním městě Praze, ani zákon o krajích, pro obdobný případ, kdy není obsazena funkce ředitele krajského úřadu, resp. ředitele Magistrátu hlavního města

Prahy, právní úpravu toho, kdo plní jeho úkoly, neobsahuje. Jen stěží přitom lze zřejmě připustit právní výklad, který by konstatoval, že úkoly ředitele Magistrátu hlavního města Prahy (resp. ředitele krajského úřadu) po tuto dobu neplní nikdo. Byť v takovém případě přichází v úvahu možnost částečně využít existenci zástupce (zástupců) ředitele, je podle našeho názoru možné připustit řešení spočívající v pověření určité osoby (zaměstnance územního samosprávného celku – logicky se nabízí především využití možnosti pověřit jednoho ze stávajících zástupců) vykonáváním úkolů náležejících řediteli Magistrátu hlavního města Prahy (řediteli krajského úřadu) po nezbytně nutnou dobu, než bude funkce ředitele řádně obsazena. Z hlediska zákona o úřednících územních samosprávných celků pak je však nutné vyhlásit výběrové řízení na funkci vedoucího úřadu bezodkladně. Jakékoliv účelové odkládání vyhlášení výběrového řízení předepsaného zákonem o úřednících územních samosprávných celků s tím, že vykonávání úkolů náležejících úředníkovi (vedoucímu úředníkovi, vedoucímu úřadu), který by měl být v souladu se zákonem vybrán na základě výběrového řízení, je dlouhodobě nahrazeno vykonáváním těchto úkolů osobou, která byla pouze „pověřena“ jejich vykonáváním, je nutné považovat za porušení zákona o úřednících územních samosprávných celků.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 2 Cdon 382/97: „O jmenování zaměstnance do funkce ve smyslu ustanovení § 27 odst. 4 zák. práce jde nejen tehdy, jestliže zaměstnavatel svůj projev vůle takto označí. Za jmenování do funkce lze považovat též takový projev vůle zaměstnavatele, kterým zaměstnanec „pověřuje“ určitou funkci (ať dočasně či trvale), jestliže je nepochybné, že nejde jen o zastupování jiného vedoucího zaměstnance (např. v době jeho nepřítomnosti), které vyplývá z vnitřních předpisů zaměstnavatele a které zaměstnavatel „pověřovací listinou“ jen potvrzuje.“

Z výše popsaných skutečností, jakož i ze skutečnosti, že zákon o úřednících územních samosprávných celků neupravuje žádnou výjimku z povinnosti vyhlásit výběrové řízení v případech, pro něž je obsazení pracovního místa na základě výběrového řízení stanoveno, či lhůtu pro vyhlášení výběrového řízení, vyplývá, že není na uvážení vedoucího úřadu (resp. starosty, primátora nebo hejtmana), zda a kdy výběrové řízení vyhlásí. Výběrové řízení musí být vyhlášeno bezodkladně

- **Jmenování vedoucího úředníka na dobu určitou („zástup“ za vedoucího úředníka, který čerpá rodičovskou dovolenou, „zástup“ za vedoucího úředníka, který byl zvolen např. uvolněným místostarostou – tzn. po dobu uvolnění pro výkon funkce uvolněného místostarosty)**

= otázka obsazení pracovního místa vedoucího úředníka na dobu určitou

§ 2 odst. 6 zákona č. 312/2002 Sb.

§ 7 zákona č. 312/2002 Sb.

§ 10 zákona č. 312/2002 Sb.

Podle § 2 odst. 6 zákona č. 312/2002 Sb. se u vedoucích úředníků zakládá pracovní poměr jmenováním.

Podmínkou jmenování osoby do funkce vedoucího úředníka je vždy výběrové řízení (viz § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2002 Sb.) – a to i tehdy, uchází-li se o funkci vedoucího úředníka některý ze stávajících úředníků územního samosprávného celku.

Někdy v praxi používané „pověření vedením oddělení“, „pověření řízením odboru“

apod. je institutem, který zákon nezná, a nahrazení řádného obsazení funkce vedoucího úředníka v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb. takovýmto „pověřením“ lze považovat za nepřipustné obcházení zákona.

Podle § 10 zákona č. 312/2002 Sb. se pracovní poměr s úředníkem uzavírá zásadně na dobu neurčitou. Je-li však pro to důvod spočívající v potřebě zajistit časově omezenou správní činnost nebo nahradit dočasně nepřítomného úředníka, zejména v případě jeho mateřské nebo rodičovské dovolené, pracovní neschopnosti, u níž lze na základě lékařského posudku předpokládat, že bude delší než 3 měsíce, výkonu civilní nebo vojenské služby nebo výkonu veřejné funkce, lze uzavřít pracovní poměr na dobu určitou. V pracovní smlouvě na dobu určitou (resp. ve jmenování do funkce) uvede územní samosprávný celek důvod, pro který nebyl sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou. Není-li v pracovní smlouvě nebo ve jmenování do funkce uveden důvod nebo není-li tento důvod v souladu s tím, co stanoví § 10 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb., jde o pracovní poměr na dobu neurčitou.

Z uvedeného vyplývá, že za vedoucího úředníka, který např. čerpá rodičovskou dovolenou, nebo který byl uvolněn pro výkon veřejné funkce, je možné jmenovat vedoucí/ho oddělení na dobu určitou. Podmínkou jmenování do funkce vedoucí/ho oddělení je výběrové řízení.

V této souvislosti si dovoluujeme upozornit na právní úpravu zákoníku práce týkající se změny pracovního poměru jmenováním na vedoucí pracovní místo. Ust. § 40 odst. 1 zákoníku práce stanoví, že „za změnu pracovního poměru se považuje také jmenování na vedoucí pracovní místo podle § 33 odst. 3, k němuž dojde po vzniku pracovního poměru“ (tedy i v průběhu pracovního poměru). Pokud se jedná o jmenování na dobu určitou, změní se podle uvedené právní úpravy i pracovní poměr na dobu určitou. Zákoník práce dále v § 73a odst. 3 stanoví, že pokud byl pracovní poměr vedoucího zaměstnance jmenováním založen nebo změněn na dobu určitou, neskončí-li jeho pracovní poměr dříve, skončí uplynutím doby (§ 48 odst. 2). Má-li tedy stávající úředník, který se v předmětném případě uchází o pracovní pozici vedoucího úředníka, pracovní poměr uzavřený na dobu neurčitou, došlo by v případě jeho jmenování vedoucím oddělení na dobu určitou ke změně celého pracovního poměru na dobu určitou.

Vzhledem k tomu, že taková změna by mohla v konkrétním případě být pro daného úředníka (i pro územní samosprávný celek) nevýhodná, lze se takovému důsledku vyhnout výslovným ujednáním, že uplynutím doby, na kterou byl úředník jmenován vedoucím oddělení, jeho pracovní poměr nekončí a úředník bude zařazen zpět na své původní pracovní místo.

V případě, že by na základě výběrového řízení byl vedoucím oddělení jmenován na dobu určitou některý ze stávajících úředníků, je zároveň možné přijmout nového zaměstnance – úředníka na dobu určitou, který bude po předmětnou dobu vykonávat agendu úředníka, který byl na dobu určitou jmenován vedoucím oddělení. Podmínkou vzniku pracovního poměru v tomto případě nebude výběrové řízení (to je zákonem vyžadováno jen pro vznik pracovního poměru úředníka na dobu neurčitou – v zákonem uvedených případech). Důvod, pro který nebyl uzavřen pracovní poměr na dobu neurčitou (tedy v daném případě náhrada úředníka, který byl uvolněn pro výkon veřejné funkce), je nutné uvést v pracovní smlouvě.

Příklad:

- A – vedoucí úředník – na rodičovské dovolené
- B – stávající řadový úředník – na základě výběrového řízení jmenován vedoucím

úředníkem na dobu určitou (na dobu čerpání rodičovské dovolené úředníkem A)

- C – nově přijatý úředník – na dobu určitou (tedy na dobu čerpání rodičovské dovolené úředníkem A)

- **Otázka, zda lze při jmenování do funkce vedoucího odboru nebo vedoucího úřadu sjednat zkušební dobu pro předmětné jmenování**

Právní úpravu institutu zkušební doby, jakož i zrušení pracovního poměru ve zkušební době, zákon o úřednících územních samosprávných celků neobsahuje, je tedy třeba použít právní úpravu zákoníku práce (viz § 1 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., podle kterého se na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků vztahuje zákoník práce, nestanoví-li tento zákon jinak). Podle § 35 odst. 2 zákoníku práce je možné zkušební dobu sjednat rovněž v souvislosti se jmenováním na vedoucí pracovní místo. Zrušení pracovního poměru ve zkušební době pak upravuje § 66 zákoníku práce.

V případě vedoucího zaměstnance, jehož pracovní poměr vznikl jmenováním, byla-li s tímto zaměstnancem sjednána zkušební doba, lze zrušit pracovní poměr ve zkušební době, a to bez předchozího odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance. Účelem zkušební doby je umožnit zaměstnanci a zaměstnavateli posoudit, zdali sjednaný pracovní poměr odpovídá jejich očekáváním, a pokud ne, tento pracovněprávní vztah poměrně jednoduchým způsobem a bez jakéhokoli předepsaného zdůvodnění zrušit (viz Bukovjan, P.: Zkušební doba. ASPI.).

V souvislosti se sjednáním zkušební doby a s případným následným zrušením pracovního poměru ve zkušební době v případě zaměstnance, který je vedoucím odboru městského úřadu, je však třeba vzít v úvahu rovněž právní úpravu zákona o obcích, která stanoví působnost rady obce ve vztahu ke jmenování vedoucího odboru obecního úřadu. Podle § 102 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je radě obce vyhrazeno na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, kterým je zákon o úřednících územních samosprávných celků. Podle našeho názoru není možné působnost rady obce pominout ani v případě skončení pracovního poměru vedoucího odboru, byť v předmětném případě nejde o odvolání vedoucího úřadu, ale o zrušení pracovního poměru ve zkušební době. Ačkoliv na tuto otázku existují různé právní výklady, podle našeho názoru lze doporučit následující postup, při jehož zachování by neměly být učiněné právní úkony zpochybňovány.

Předně by bylo vhodné samotné sjednání zkušební doby předjímat v usnesení rady obce o jmenování vedoucího odboru. Jmenování vedoucího odboru je jednostranným právním jednáním, zkušební dobu je však třeba sjednat (což vyžaduje dvoustranné právní jednání). Není tedy možné sjednání zkušební doby přímo zahrnout do usnesení rady obce o jmenování vedoucího odboru, rada obce by však v tomto usnesení měla pověřit tajemníka obecního úřadu ke sjednání zkušební doby. V případě zrušení pracovního poměru ve zkušební době by pak, jde-li o vedoucího odboru obecního úřadu, měla s tímto úkonem ze strany obce, jakožto zaměstnavatele, rada obce vyslovit souhlas (případně je možné, aby rada obce již při jmenování vedoucího odboru v usnesení předem vyslovila souhlas s tím, aby zrušení pracovního poměru ve zkušební době učinil tajemník obecního úřadu).

- **Vyhlášení nového výběrového řízení na místo úředníka územního samosprávného celku v případě, že úředníkovi, který byl vybrán ve výběrovém řízení, byl zrušen pracovní poměr ve zkušební době**

Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb. je výběrové řízení podmínkou pro vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného ve zde uvedených úřadech. Pokud tedy pracovní poměr úředníka, který byl vybrán ve výběrovém řízení, již vznikl (k tomu viz § 36 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – „pracovní poměr vzniká dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce nebo dnem, který byl uveden jako den jmenování na pracovní místo vedoucího zaměstnance“), je tím výběrové řízení ukončeno a v případě zániku pracovního poměru (tedy v případě, že je třeba znovu obsadit takto uvolněné místo úředníka) je třeba vyhlásit nové výběrové řízení na místo úředníka. Nové výběrové řízení by nebylo nutné vyhlášovat (a bylo by možné vybrat jiného uchazeče z již proběhlého výběrového řízení) za předpokladu, že původně vybranému uchazeči dosud pracovní poměr nevznikl.

- **Souběh výkonu funkce vedoucího úředníka územního samosprávného celku a ředitele příspěvkové organizace zřízené městem**

§ 16 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb.

Podle § 16 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb. úředník nesmí být členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání. To neplatí, pokud do takového orgánu byl vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem. Úředníkovi, který byl do takového orgánu vyslán tímto územně samosprávným celkem, nenáleží odměna za výkon funkce podle věty první. Tato odměna nesmí být poskytnuta ani po skončení pracovního poměru.

Příspěvková organizace je právnickou osobou - viz ust. § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Ust. § 27 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. pak stanoví, že územní samosprávný celek zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Ve zřizovací listině pak zřizovatel stanoví mimo jiné vymezení hlavního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti (viz § 27 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb.), jakož i okruhy doplňkové činnosti navazující na hlavní účel příspěvkové organizace, kterou jí zřizovatel povolí k tomu, aby mohla lépe využívat všechny své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců, přičemž tato činnost nesmí narušovat plnění hlavního účelu organizace a sleduje se odděleně (viz § 27 odst. 2 písm. g) zákona č. 250/2000 Sb.).

Z výše uvedeného vyplývá, že hlavním účelem a předmětem činnosti příspěvkové organizace není podnikání, byť příspěvková organizace může v souladu se zřizovací listinou vykonávat některé činnosti, jejichž účelem je dosažení zisku. V tomto smyslu je podle našeho názoru třeba vykládat i omezení upravené v § 16 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb. Domníváme se tedy, že § 16 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb. se na ředitele příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem nevztahuje.

V předmětném případě tedy bude třeba dostát pouze § 16 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb., podle kterého úředník může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán.

- **Přihlášení ke zkoušce zvláštní odborné způsobilosti**

§ 21 zákona č. 312/2002 Sb.

Zákon č. 312/2002 Sb. v § 21 odst. 1 stanoví, že správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem (tím je vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů) zajišťuje územní samosprávný celek prostřednictvím úředníků, kteří prokázali zvláštní odbornou způsobilost. Zákon v § 21 odst. 1 připouští jen taxativně vymezené výjimky, a to

- přechodné (do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru úředníka k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem), nebo
- trvalé (rovnocennost vzdělání podle § 33 a 34).

Územní samosprávný celek je povinen přihlásit úředníka, který vykonává správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem, k vykonání zkoušky do 6 měsíců od vzniku pracovního poměru úředníka k územnímu samosprávnému celku nebo do 3 měsíců ode dne, kdy úředník začal vykonávat správní činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem (viz § 21 odst. 5 zákona č. 312/2002 Sb.). Prováděcí právní předpis upravuje způsob přihlašování ke zkoušce, náležitosti přihlášky, způsob a průběh zkoušky a náležitosti osvědčení.

- Dotaz, týkající se případu, kdy úředník sám má zájem zkoušku zvláštní odborné způsobilosti vykonat, ale územní samosprávný celek jej v rozporu se svou povinností k vykonání zkoušky nepřihlásí

Vyhláška č. 512/2002 Sb. v § 2 odst. 1 písm. c) stanoví, že náležitostí přihlášky ke zkoušce zvláštní odborné způsobilosti je mimo jiné podpis vedoucího úřadu. Vedoucím úřadu se podle § 2 odst. 7 zákona č. 312/2002 Sb. rozumí vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, tajemníka magistrátu statutárního města, tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, ředitele krajského úřadu, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy nebo tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy. V obcích, městských obvodech a městských částech, kde není funkce tajemníka zřízena nebo kde není tajemník ustanoven, plní úkoly vedoucího úřadu podle tohoto zákona starosta (viz § 2 odst. 8 zákona č. 312/2002 Sb.).

Podle § 12 zákona č. 312/2002 Sb. neprokázal-li úředník zvláštní odbornou způsobilost ve lhůtě podle § 21 odst. 2 (tj. ve lhůtě 18 měsíců od vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem), převede jej územní samosprávný celek na jinou činnost, pro kterou úředník předpoklady splňuje (v případě, že by žádná taková činnost nebyla u územního samosprávného celku k dispozici, byl by zřejmě dán výpovědní důvod podle § 52 písm. f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů). Pokud ovšem nastane případ, že úředník sám má zájem zkoušku zvláštní odborné způsobilosti vykonat, ale územní samosprávný celek jej v rozporu se svou povinností k vykonání zkoušky nepřihlásí, nelze tuto nastalou situaci přičítat k tíži úředníkovi. V takovém případě by zřejmě bylo možné přístup územního samosprávného celku považovat za šikanózní vůči úředníkovi a ten by se mohl proti postupu územního samosprávného celku (proti převedení na jinou činnost, případně proti výpovědi) bránit.

Dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích kontrolují oblastní inspekce práce – viz § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů; v úvahu přichází rovněž domáhat se ochrany podáním žaloby k soudu.

Účelem právní úpravy vzdělávání úředníků územních samosprávných celků v zákoně č. 312/2002 Sb. je především zajištění kvalitního a efektivního výkonu veřejné správy. Výkon působnosti obce je předmětem kontroly ze strany Ministerstva vnitra (pokud jde o samostatnou působnost obce), resp. příslušného krajského úřadu (pokud jde o přenesenou působnost obce) – viz § 129 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Součástí kontroly pak může být i skutečnost, zda územní samosprávný celek zajišťuje správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem prostřednictvím úředníků, kteří prokázali zvláštní odbornou způsobilost (viz § 21 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb. – s výjimkami zde stanovenými).

V této souvislosti lze tedy konstatovat, že případ, kdy územní samosprávný celek v rozporu se zákonem č. 312/2002 Sb. (a vyhláškou č. 512/2002 Sb.) nepřihlásí úředníka ve stanovené lhůtě k vykonání zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, je ze strany územního samosprávného celku porušením povinnosti stanovené právním předpisem. Pokud již k takové situaci došlo, je povinností územního samosprávného celku neprodleně zjednat nápravu.

Kontakty:

- JUDr. Vít Šťastný, vedoucí oddělení civilně-správní legislativy, odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra
- Mgr. Klára Pondělíčková, oddělení civilně-správní legislativy, odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

ol@mvcr.cz

vit.stastny@mvcr.cz

klara.pondelickova@mvcr.cz