

K udělení (ne)souhlasu ředitele krajského úřadu ke jmenování nebo odvolání tajemníka obecního úřadu

1. Úvod a vymezení příspěvku

Když jsem se před časem zabýval v samostatném příspěvku právní úpravou jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků¹⁾, nemohl jsem se pochopitelně vyhnout ani právní úpravě udělování souhlasu ředitele krajského úřadu (dále jen „ředitel“) ke jmenování nebo odvolání tajemníka obecního úřadu (dále jen „tajemník“).²⁾ Pokud jsem tehdy předpokládal, že nám konkrétní rozhodovací činnost soudů pomůže v tom, jak k institutu „souhlasu“ přistoupit (souhlas jako faktický úkon nebo jako výkon státní správy), musím i nyní konstatovat, že na tuto příležitost správní soudy i my dále čekáme. Obecné soudy se povahou souhlasu totiž nezabývají.³⁾ Rovněž jsem od té doby nezaznamenal ani širší odbornou diskuzi zaměřenou k udělování souhlasu ke jmenování či odvolání tajemníka, případně změnu právní úpravy, která by mimo jiné např. vymezila, z jakých hledisek má být vycházeno při rozhodování o udělení souhlasu nebo i takovou změnu, která by celou konstrukci těchto souhlasů (po důkladném zvážení ve všech souvislostech) z právní úpravy vypustila.

Konkrétní podnět spojený s mou pracovní činností je důvodem, proč nyní navazuji na shora zmíněný příspěvek. Vycházím z přístupu, že vydání souhlasu je výkonem veřejné správy, a to ve formě individuálního správního aktu vydaného ve správním řízení zahájeném dnem, kdy ředitel obdrží žádost starosty obce. Řízení vedené v přenesené působnosti v rámci preventivního dohledu nad výkonem konkrétně vymezené části samostatné působnosti obce.⁴⁾ Řízení, které má účinně sloužit (sankce neplatnosti úkonu starosty obce bez souhlasu ředitele) k omezení politického subjektivismu při rozhodování v personálních otázkách s cílem stabilizovat a zajistit kontinuitu v činnosti veřejné správy. Zcela zřejmým důsledkem shora uvedeného přístupu je pak nezbytné hledání konkrétních zákonných hledi-

¹⁾ K některým aspektům jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků. *Správní právo* č. 3/2011, s. 129 – 146.

²⁾ Pro připomenutí lze uvést, že tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta obce se souhlasem ředitele krajského úřadu a bez tohoto souhlasu je úkon starosty neplatný – viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – § 103, odst. 3.

³⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR 21Cdo 2514/2010 z 5. 1. 2012. Dostupné z <http://nsoud.cz>.

⁴⁾ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENÍČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, 1. vydání, Praha 2008, s. 541.

sek (podmínek), které mají být zkoumány a které jsou rozhodné pro udělení souhlasu (nebo jeho neudělení) v konkrétním řízení. Zejména těmito záležitostmi se budu nyní zabývat. Pro zvýšení přehlednosti se nejprve budu z uvedeného úhlu pohledu věnovat otázce souhlasu ředitele či jeho nesouhlasu ke jmenování tajemníka, následně pak otázce souhlasu, popř. nesouhlasu k jeho odvolání, samostatně pak podmínkami spočívajícími v porušení pracovních povinností. V závěru příspěvku pak uvedu hlavní důvody, které mne vedou k přesvědčení, že by existující právní úprava udělování souhlasu měla být změněna.

2. Podmínky udělení souhlasu ředitele ke jmenování tajemníka

2. 1. Pokud jde o hledání zákonných podmínek k udělení souhlasu ke jmenování tajemníka, lze konstatovat, že jejich odvození z právní úpravy je poměrně jednoduché. Podmínky, které musí být splněny, aby mohl být k žádosti starosty obce vydán souhlas ke jmenování, jsou obsaženy především v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednicích“). Z tohoto zákona vyplývá nezbytnost splnění následujících podmínek⁵⁾, které lze rozdělit takto:

- a) Splnění obecných předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka spočívajících v dosažení zletilosti (18 let věku) fyzické osoby, v její způsobilosti k právním úkonům, ve schopnosti ovládat jednacím jazyk, v bezúhonnosti podle zákona a ve splnění požadavku státního občanství České republiky, popřípadě u osob, které poslední předpoklad nesplňují, musí být u cizince splněn požadavek na trvalý pobyt v České republice. Dále je požadováno splnění dalších předpokladů stanovených zákonem pro výkon správních činností (např. požadavek na zvláštní odbornou způsobilost nebo dosažení kvalifikačního předpokladu ve vzdělání).
- b) Splnění předpokladů pro jmenování vedoucího úřadu – tajemník je dle zákona o úřednicích vedoucím úřadu – u osob narozených do 1. 12. 1971 (v této věci jde zejména o doložení příslušného osvědčení a čestného prohlášení dle zákona č. 451/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů)⁶⁾.
- c) Splnění předpokladu pro jmenování vedoucího úřadu spočívajícího v požadavku existence zákonem vymezené praxe.
- d) Splnění předpokladů stanovených starostou obce v oznámení o vyhlášení výběrového řízení (např. znalost jazyků)⁷⁾ a dále požadavků spočívajících zejména v realizaci předepsaného výběrového řízení, které je další podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu – jak z pohledu formálních požadavků na

⁵⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 4, 5, 7.

⁶⁾ Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a orgánech České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ VEDRAL, J.: *Zákon o úřednicích územních samosprávných celků. Pracovní poměr úředníka. Veřejná výzva a výběrové řízení (4. část)* – ASPI – LIT 25177 CZ.

průběh řízení (např. zveřejňování, ustavení výběrové komise apod.) tak i z hlediska obsahových náležitostí (např. v činnosti výběrové komise jde především o posouzení úplnosti přihlášek a ověření splnění zákonných předpokladů pro výkon funkce).

2. 2. Ze shora uvedeného základního přehledu předpokladů pro výkon funkce tajemníka vyplývá, že by se ředitel měl před vydáním souhlasu ke jmenování zabývat splněním právě těchto předpokladů. Z hlediska jejich doložení mu zákon o úřednících situaci vhodně zjednodušuje. Dle mého názoru (i dle rozšířené praxe) lze postupovat v konkrétním případě tak, že k žádosti starosty obce o udělení souhlasu ředitele ke jmenování lze přiložit pouze oznámení o vyhlášení výběrového řízení s potvrzením o jeho předepsaném zveřejnění a dále zprávu z výběrové komise, která potvrzuje splnění předpokladů uchazečů výběrového řízení. Za přípustnou považuji i žádost obsahující alespoň písemné ujištění starosty obce, že proběhlo výběrové řízení v souladu se zákonem a uchazeč, pro něhož je žádáno udělení souhlasu, splnil veškeré předpoklady. Vyhlášovatel soutěže (starosta obce) totiž není vázán případnými doporučeními komise směřujícími k výběru nejvhodnějšího uchazeče (tato činnost komise ani nemá přímou oporu v zákoně), ale je vázán tím, že může jmenovat po udělení souhlasu ředitelem pouze toho uchazeče, který je uveden ve zprávě komise jako uchazeč, který předložil úplnou přihlášku včetně potřebných dokladů a splnil rovněž požadavky uvedené v oznámení.⁸⁾ Pokud jde o takového uchazeče, nejsou z pohledu ředitele žádné důvody, proč by neudělil souhlas ke jmenování. Pokud však fyzická osoba, ke které je starostou obce žádáno udělení souhlasu ke jmenování, není zařazena v písemné zprávě výběrové komise v kategorii uchazečů splňujících veškeré požadavky nebo jde o fyzickou osobu, která se výběrového řízení vůbec nezúčastnila, ředitel souhlas neudělí.⁹⁾ K tomuto závěru nutně vede jak situace, kdy jsou předloženy podklady neumožňující udělení souhlasu, tak i situace, kdy chybí jakékoliv podklady i shora uvedené ujištění starosty.

3. Obecně k podmínkám udělení souhlasu ředitele k odvolání tajemníka

3. 1. Hned v úvodu lze konstatovat, že oproti souhlasu ke jmenování tajemníka je situace v případě udělení souhlasu k odvolání komplikovanější v případě posuzování podmínek spočívajících v porušení zákonem stanovených pracovních povinností. Z textu zákona o úřednících i z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona¹⁰⁾ jednoznačně vyplývá, že otázku odvolání úředníka z funkce (§ 12) řeší zákon jako norma speciální odchýlně od zákoníku práce, a to úpravou taxativních důvodů pro

⁸⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 9 odst. 2.

⁹⁾ Tamtéž – viz § 7 odst. 1 a § 9 odst. 4.

¹⁰⁾ Důvodová zpráva k návrhu zákona o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů – sněmovní tisk 1162/0, 3. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Dostupné z <http://www-psp.cz>.

odvolání. Zákon o úřednících vymezuje důvody k odvolání vedoucího úřadu v § 12 takto:

- a) Pozbytí některých z předpokladů dle § 4 zákona [viz bod 2. 1. odst. a) a b) tohoto příspěvku].
- b) Porušení zákonem stanovených povinností závažným způsobem nebo porušení dvou méně závažných zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců.
- c) Neukončení vzdělávání vedoucích úředníků v zákonem stanovené lhůtě.¹¹⁾

Důvody uvedené v odstavcích a) a c), a tím i vymezení hledisek posuzování, nebudou zřejmě činit obtíže, jsou totiž v zásadě jednoznačné a tedy snadno hodnotitelné. Jde např. o ztrátu způsobilosti k právním úkonům, ztrátu státního občanství, ztrátu bezúhonnosti, nedodržení lhůty pro zákonem předepsané povinné vzdělávání apod.

3. 2. V případě posuzování podmínek umožňujících udělení souhlasu k odvolání z důvodu porušení pracovních povinností stanovených zákonem je situace, jak už jsem uvedl, komplikovanější. Použití tohoto důvodu ředitele vede přímo k hodnocení plnění konkrétní povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu uzavřeného mezi tajemníkem a obcí. Tedy do situace, kdy je třeba zkoumat jak samotnou existenci povinnosti a zavinění tajemníka spojené s porušením povinnosti, tak zejména intenzitu případného porušení povinnosti. Posuzování intenzity porušení povinnosti je dále ztíženo tím, že nejsou stanovena (opět) zákonná hlediska, z čeho má být vycházeno¹²⁾. Závazné posuzování porušení povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů v rámci řešení sporů však přísluší z pohledu pracovního práva pouze obecným soudům. Hodnocení ředitele by tak mělo vycházet z přístupu a hodnocení soudů. Jde pochopitelně o hodnocení předběžné, pouze pro potřebu vedeného správního řízení, pro soudy nezávazné a jejich hodnocení může být proto i odlišné od hodnocení ředitele.¹³⁾ Uvedená možnost odlišnosti hodnocení při posuzování věci nepatří dle mého názoru k „přednostem“ stávající právní úpravy. Pro úplnost a na okraj lze zdůraznit, že nezbytnost existence podmínek udělení souhlasu a jejich posuzování dopadá na oba existující způsoby přístupu k tomu, jak má souhlas formálně vypadat. I kdyby totiž šlo o faktický úkon, měl by být odůvodněn (zákaz libovůle). Navíc v případě faktického úkonu by mohl ředitel nedůvodným neudělením souhlasu zablokovat možnost odvolání tajemníka, a to v zásadě bez účinných možností obce se bránit. Obci by pak prakticky nezbylo, než přistoupit přímo k výpovědi¹⁴⁾, ovšem za odlišných podmínek dle zákoníku práce (např. vznik upozorňovací povin-

¹¹⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 27 odst. 1 zákona.

¹²⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR 21 Cdo 3178/2010 z 15. 11. 2011 – ASPI – JUD 209742CZ.

¹³⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR 21 Cdo 2514/2010 z 5. 10. 2012. Dostupné z <http://www.nsoud.cz>.

¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR 21 Cdo 3016/2005 z 11. 5. 2006. Dostupné z <http://www.nsoud.cz>.

nosti zaměstnavatele, lhůty apod.)¹⁵⁾, navíc v případě úspěšně podané výpovědi s horšími pracovněprávními následky pro bývalého tajemníka, protože platnou výpověď dojde k ukončení pracovního poměru k obci vůbec (oproti odvolání, kde existuje možnost bývalého tajemníka dále zaměstnat¹⁶⁾). V této souvislosti lze dále poznamenat, že právní předpisy umožňují, aby obec postupovala současně oběma možnými cestami. Jak cestou žádosti o udělení souhlasu k odvolání (případný souhlas nemusí být využit), tak cestou výpovědi nebo cestou okamžitého zrušení pracovního poměru.

4. K podmínce udělení souhlasu k odvolání spočívající v důvodech porušení zákonem stanovených povinností tajemníka

4. 1. K zákonnému vymezení povinností tajemníka

Právní úprava postavení tajemníka je provedena zejména v zákoně o obcích.¹⁷⁾ Tajemník je personálně součástí obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta obce. Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce a na úseku přenesené působnosti vykonává tu působnost, která je svěřena obci, pokud nepatří do působnosti jiného orgánu.

Tajemník je zaměstnancem obce a je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi. Ze shora uvedeného vymezení vyplývá především personální podřízenost tajemníka starostovi, která ostatně vyplývá i ze samotného práva starosty tajemníka jmenovat a odvolávat¹⁸⁾ a postavení starosty, který plní vůči tajemníkovi obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele.

Tajemník dle § 110 zákona o obcích:

- a) zajišťuje výkon přenesené působnosti vykonávané úřadem,
- b) plní úkoly jemu uložené zastupitelstvem, radou nebo starostou obce,
- c) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a stanoví jim rovněž dle zvláštních předpisů plat,
- d) vydává vnitřní předpisy obecního úřadu, pokud je nevydává rada,
- e) s hlasem poradním se zúčastňuje jednání rady, zastupitelstva.

Na tajemníka rovněž pochopitelně dopadá právní úprava týkající se úředníků územních samosprávných celků s podpurným použitím zákoníku práce ve věcech neupravených uvedenou speciální právní úpravou.

V zákoně o úřednících jsou v tomto směru dále výslovně upraveny (obecné) základní povinnosti úředníka, které se vztahují i k činnosti tajemníka. Protože tajemník je vedoucím zaměstnancem, dopadají na něj i povinnosti stanovené zákoníkem práce týkající se vedoucích zaměstnanců.¹⁹⁾

¹⁵⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, § 52 písm. g), § 58.

¹⁶⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 12 odst. 4.

¹⁷⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – § 109, § 110.

¹⁸⁾ Tamtéž – § 103 odst. 3, odst. 4 písm. i).

¹⁹⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – § 16, § 2 odst. 5 a 7, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – § 302.

Shora uvedenou právní úpravu je třeba mít na zřeteli při dovozování porušení zákonem stanovených povinností tajemníkem.

4.2. K souhlasu ředitele k odvolání tajemníka z důvodu porušení zákonem stanovených povinností

Ze zákona o úřednících tedy vyplývá následující úprava odchylná se od obecné úpravy provedené zákoníkem práce. Tajemník je vedoucím úřadu, kterého lze konkrétně slovy zákona o úřednících odvolat, „poruší-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností, nebo dopustí-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců“. Oproti zákoníku práce v souvislosti s odvoláním rozlišuje jen dvě úrovně intenzity porušení povinností – závažným způsobem nebo méně závažným způsobem. Chybí tedy kategorie zvláště hrubým způsobem dle zákoníku práce. Porušení povinností zvláště hrubým způsobem proto není důvodem pro odvolání, ale je důvodem pro výpověď nebo ve výjimečných případech pro okamžité zrušení pracovního poměru. V rámci hodnocení závažnosti porušení povinností však zřejmě lze vycházet z toho, že porušení povinností zvláště hrubým způsobem dosahuje nejvyšší intenzity. Zahrnuje tak v sobě i porušení povinností závažným způsobem a lze tedy i v těchto případech přistoupit k odvolání tajemníka.

Ředitel při správním řízení a posuzování konkrétního případu musí vyžadovat podklady, které mu umožní posoudit oprávněnost žádosti obce (jednající starostou obce) o vydání souhlasu. Určení, zda skutková tvrzení uvedená zaměstnavatelem znamenají porušení povinností a pokud ano, jaké toto porušení dosahuje intenzity, je věcí samostatného posouzení ředitele. Jak už bylo výše uvedeno (při respektování úlohy obecných soudů), nemůže se ředitel tomuto posouzení vyhnout. A to přesto, že lze souhlasit s tím, že zákon o úřednících ani zákon o obcích neobsahují výslovnou povinnost žádost zdůvodňovat stejně jako v případě hejtmána žádajícího o souhlas k odvolání ředitele.²⁰⁾ Právě z nezbytnosti hodnocení lze dovodit povinnost zaměstnavatele nejlépe současně s žádostí o vydání souhlasu k odvolání, která znamená zahájení správního řízení, tvrdit a dokládat splnění podmínek pro uplatnění tohoto důvodu k vydání souhlasu (a nejen při uplatnění tohoto důvodu, ale i ostatních důvodů, stejně tak, jako v případě žádosti o vydání souhlasu k jmenování), jinak by řízení postrádalo vlastní podklad pro rozhodnutí, což by bylo v rozporu se základními zásadami a smyslem správního řízení²¹⁾, s cílem úpravy zákona o úřednících územních samosprávních celků ve vazbě na právní úpravu a smysl institutu udělení souhlasu jako takového dle zákona o obcích. Jinak řečeno, zaměstnavatelem uvedené a doložené případy porušení povinností jsou nezbytné pro vedení správního řízení. Správního řízení sloužícího k vyloučení případného extrémního vybočení zaměstnavatele a narušení chráněného zájmu – ochrany veřejného zájmu (řádný chod orgánu veřejné správy) prostřednictvím ochrany kon-

²⁰⁾ POSPÍŠIL, P.: Některé pracovněprávní aspekty spojené s výkonem funkce hejtmána kraje. *Správní právo* č. 2/2009, s. 65 – 75.

²¹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – § 2 až 9.

krétní osoby. Ze zřejmého důvodu „rovnosti zbraní“ v souladu se správním řádem (vymezení účastníků řízení) musí umožnit v rámci procesu dokazování vyjádření i druhé straně „eventuálního sporu“, druhému účastníkovi řízení, kterým je tajemník, k jehož osobě je žádán souhlas ředitele k odvolání. Tajemník má jistě postavení účastníka, který může být rozhodnutím přímo dotčen. Starosta obce sice nemusí souhlas ředitele realizovat odvoláním tajemníka, ale už samotná skutečnost, že vydáním souhlasu k odvolání je naplněn zákonný předpoklad platnosti odvolání, je nepochybně situací, která se může dotknout práv a povinností tajemníka (ztráta postavení „chráněné“ osoby).

Ředitel při aplikaci důvodu spočívajícího v porušení zákonem stanovených povinností dle zákona o úřednících bude na základě principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu (z něhož plyne požadavek na přisuzování zásadně stejného významu stejným pojmům uplatněným v různých právních předpisech²²⁾), přistupovat z hlediska významu k porušení povinností v zákoně o úřednících fakticky stejně, jako k porušení povinností vyplývajících z právních předpisů dle zákoníku práce.²³⁾ Tento přístup umožňuje použít při udělování souhlasu k odvolání jak odbornou literaturu, tak i judikaturu soudů posuzující porušení povinností z pracovněprávních vztahů jako jeden ze zákonných důvodů výpovědi.

Jaké jsou tedy předpoklady porušení povinnosti:

- a) Musí jít o povinnost vyplývající pro zaměstnance z jeho pracovního poměru. Jde nejen o povinnosti přímo vyplývající ze zákona (např. dodržovat pracovní dobu, plnit úkoly tajemníkovi uložené zastupitelstvem, radou nebo starostou obce), ale i povinnost vyplývající z ostatních právních předpisů včetně ostatních předpisů vztahujících se k tajemnickové práci, pokud byl s těmito ostatními předpisy seznámen (viz zákon o obcích a základní povinnosti úředníka dle zákona o úřednících). Dále jde o pracovní povinnost vyplývající z pokynu nadřízeného.
- b) Musí jít o zaviněné porušení povinnosti (úmyslné či nedbalostní). Zavinění je charakterizováno jako psychický vztah jednatelkeho ke svému jednání a k následkům svého jednání. Při posuzování výsledků pracovní činnosti tajemníka je nutno u tohoto předpokladu odlišit případné porušení pracovní povinnosti od dosahování neuspokojivých pracovních výsledků. Zatímco porušení povinnosti může být důvodem pro odvolání, a tedy i posuzovaným důvodem v rámci řízení o udělení souhlasu k odvolání tajemníka, dosahování neuspokojivých pracovních výsledků může být pouze důvodem pro rozvázání pracovního poměru výpovědí. Nemůže tedy být úspěšně uplatněn v případě řízení o udělení souhlasu. Základní odlišení porušení pracovní povinnosti od dosahování neuspokojivých pracovních výsledků lze dovodit jak z judikatury, tak z odborné literatury.²⁴⁾

²²⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR 5 As 57/2010-79 z 27. 5. 2011. Dostupné z <http://www.nssoud.cz>.

²³⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – § 52.

²⁴⁾ Např. BUKOVAN, P.: *Neuspokojivé pracovní výsledky a porušení „pracovní kázně“* – ASPI – LIT 42096GZ.

Určitá obtížnost správného odlišení však vyplývá z toho, že i dosahování neuspokojivých pracovních výsledků může vést k porušování pracovní povinnosti. Jejich příčinou však je objektivně existující neschopnost zaměstnance, jeho nezpůsobilost, neodpovědnost. Rozhodujícím kritériem pro odlišení je prokázání zaviněného jednání zaměstnance. Pokud by zavinění bylo prokázáno (úmyslné či nedbalostní), nebylo by možno jednání hodnotit jako dosahování neuspokojivých pracovních výsledků.

- c) Musí být dosaženo určité intenzity, aby vůbec šlo o porušení povinnosti s možností postihnout zaměstnance. Byť je porušení povinnosti z hlediska intenzity rozlišováno na porušení závažným způsobem a méně závažným způsobem (u zákoníku práce dále zvlášť hrubým způsobem), zákon pojmy nedefinuje, což vytváří široký prostor pro uvážení při řešení konkrétního případu. Stejně jako u příslušných ustanovení zákoníku práce je i v zákoně o úřednících u tohoto důvodu pro odvolání tajemníka totiž použita právní norma s reálně neurčitou abstraktní hypotézou.²⁵⁾

4. 3. K vybraným rozhodnutím soudů v záležitostech porušení pracovních povinností

Ze shodnosti posuzovaných hledisek v rámci správního řízení vedeného na základě žádosti o udělení souhlasu k odvolání tajemníka z důvodu porušení pracovní povinnosti se stejnými důvody pro výpověď dle úpravy stanovené zákoníkem práce vyplývá, jak už jsem uvedl, využitelnost soudních rozhodnutí ve věci porušení zákoníku práce. V následující části příspěvku se proto uvedením vybraných soudních rozhodnutí (dostupných na elektronické adrese <http://www.nsoud.cz>, pokud není uvedeno jinak) pokusím přiblížit pohled soudů, zejména Nejvyššího soudu ČR, na případy porušení pracovních povinností:

- a) K pracovní povinnosti vyplývající pro zaměstnance z jeho pracovního poměru:
- z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 4647/2010 ze dne 23. 5. 2012 vyplývá, že vyhodnocení o nemožnosti plnění uloženého úkolu (v rozporu s právními předpisy autoritativně stanovit režim na pozemcích pronajatých zahrádkářům cestou normotvorby – obecní vyhláškou) a nesplnění takového úkolu není porušením pracovní povinnosti;
 - z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 3695/2007 ze dne 14. 1. 2009 vyplývá, že porušením pracovní povinnosti vedoucího úředníka není ani to, co by samo o sobě bylo kvalifikováno jako porušení povinností (v posuzovaném případě překračování lhůt ve správním řízení na odboru a dále porušení rozpočtové kázně vydáním příkazu k úhradě finančních závazků vyplývajících z uzavřených smluv bez rozpočtového krytí), pokud jde výlučně o výsledek objektivně existujících okolností (nedostatek zaměstnanců v prvním případě, u druhého pak rozpočet neodpovídající existujícím závazkům), když na tuto situaci vedoucí zaměstnanec včas upozorňoval, ale nemohl ji sám

²⁵⁾ BĚLINA, M.: a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 327.

- řešit, protože nespádala do jeho kompetence a tedy ani povinností. V tomto případě není naplněn požadavek na zavinění (byť alespoň z nedbalosti);
- z rozhodnutí (Vrchního soudu v Praze) sp. zn. (Rc) 6 Cz 25/92 ze dne 30. 6. 1993²⁶⁾ vyplývá, že nejen zaviněné porušení povinnosti při výkonu práce, která patří do pracovních povinností zaměstnance, ale i zaviněné porušení povinností při výkonu jiné činnosti z vlastní iniciativy pro zaměstnavatele je rovněž porušením pracovní povinnosti;
 - z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 1628/2000 ze dne 25. 10. 2001 vyplývá, že i jednání zaměstnance mimo pracovní dobu je porušením pracovní povinnosti, pouze pokud zaměstnanec porušil povinnosti vyplývající pro něj přímo z pracovních předpisů (porušení příručky zaměstnavatele nenaplní uveřejněný požadavek);
 - z usnesení sp. zn. 21 Cdo 2172/2010 ze dne 2. 8. 2011 vyplývá, že rovněž překročení kompetencí (uzavření smlouvy bez oprávnění) je porušením pracovní povinnosti;
 - z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 1190/2005 ze dne 9. 2. 2006 vyplývá, že porušením pracovní povinnosti není případ zpracování zprávy pro zasedání zastupitelstva města, i když je namítán její rozpor s usnesením rady obsahující doporučení pro zastupitelstvo, pokud je zpráva bez faktických vad, je projednatelná, nedošlo k závažnému narušení důvěryhodnosti územního samosprávného celku a nebylo prokázáno, že by úředník nepracoval svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností. Vytýkaný nedostatek by mohl být nedostatkem po odborné stránce, nikoliv porušením pracovní povinnosti;
 - z usnesení sp. zn. 21 Cdo 2894/2009 ze dne 7. 9. 2010 vyplývá, že dosahování neuspokojivých pracovních výsledků nelze v zásadě podřadit pod porušení pracovní povinnosti. Podstatné je, zda objektivně existují tyto neuspokojivé výsledky a nezáleží na tom, zda jsou důsledkem zaměstnancovy neschopnosti, nezpůsobilosti, neodpovědného přístupu k práci.
- b) K intenzitě porušení pracovní povinnosti (dříve pracovní kázně) – při hodnocení soud u každého posuzovaného případu vychází z prokázaných skutkových zjištění. K právnímu posouzení věci v případě porušení pracovní povinnosti (směřujícímu k závěru, jaké intenzity porušení je) soud a jedině soud vymezuje hypotézu právní normy z předem neomezeného druhu hledisek. Přitom dbá, aby toto vymezení hypotézy, které stanovil, bylo správné a úplné. K hlediskům (okolnostem), ke kterým je přihlíženo, patří osoba zaměstnance, jeho dosavadní plnění pracovních povinností, jeho funkce, míra zavinění a následky porušení povinnosti (existence škody). Dále přihlíží např. k okolnostem, za kterých došlo k porušení povinnosti a významu (intenzitě) tohoto porušení apod.
- Konkrétní úvahy soudu při hodnocení intenzity porušení povinnosti opět přiblíží na několika vybraných rozhodnutích:
- z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 1190/2005 ze dne 9. 2. 2006 vyplývá, že soud neakceptoval závěr zaměstnavatele o porušení pracovních povinností zvlášť

²⁶⁾ *Právní rozhledy* č. 6/1993, s. 247.

hrubým způsobem, když zaměstnankyně sice nebyla přítomna na pracovišti a neměla písemně schválenou služební cestu (byla přihlášena na konferenci v předstihu svou nadřízenou – vedoucí odboru), ale předpokládala, že jde o cestu povolenou. Neakceptoval dále stejný závěr zaměstnavatele v případě pozdního příchodu do práce (setkání s ředitelem školy – řešení problémů syna), ani v případě nevedení průběžné evidence pracovní doby (zaměstnankyně vyplňovala předepsaný doklad vždy až závěrem měsíce z evidence vedené ve svém kalendáři).

Ve všech případech soud konstatoval porušení pracovní povinnosti, nikoliv však intenzity zvláště hrubým způsobem. V případě služební cesty přihlédl k tomu, že šlo o skutečnou cestu v zájmu zaměstnavatele (nikoliv fingovanou), uskutečněnou na doporučení nadřízené zaměstnankyně s nedbalostním zaviněním. V případě pozdního příchodu na pracoviště bez souhlasu zaměstnavatele soud zohlednil krátkou dobu opoždění. V případě vedení evidence docházky zohlednil soud to, že s vedením evidence nebyly dřív žádné problémy a šlo tedy o nedbalost v dodržování pokynu;

- z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 2514/2010 ze dne 5. 1. 2012 zejména vyplývá, že soud neakceptoval hodnocení zaměstnavatele, kdy považoval nepřítomnost na pracovišti v délce 3 dnů v období poloviny kalendářního měsíce za 3 samostatná porušení pracovní povinnosti – neomluvená zmeškání práce. Šlo o případ, kdy zaměstnanec dle dosavadních zvyků požádal o čerpání dovolené jedinou žádostí a nevyčkal (neověřil si), zda bude skutečně žádost schválena. Předně soud konstatoval, že jde skutek jediný (pro věcnou, místní i časovou souvislost). Jednání zaměstnance dále posoudil jako porušení povinnosti méně závažné s tím, že zohlednil, že o dovolenou včas požádal a v minulosti nenašel takový případ, že by jeho žádost nebyla schválena. Ze strany zaměstnavatele vzal v potaz, že zaměstnanec nebyl včas informován o tom, že jeho žádost není vyřízena, ačkoliv v tom zaměstnavateli nic nebránilo. Nebylo dále prokázáno, že by nepřítomnost zaměstnance na pracovišti měla pro zaměstnavatele nepříznivé důsledky v plnění úkolů zaměstnavatele nebo byla příčinou vzniku škody;
- z usnesení sp. zn. 21 Cdo 816/2008 ze dne 14. 1. 2009 – každé porušení pracovní povinnosti, které nedosahuje intenzity zvláště hrubým způsobem nebo závažného porušení, je vždy méně závažným porušením pracovní povinnosti;
- z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 3178/2010 ze dne 15. 12. 2011 vyplývá, že v případě činnosti zaměstnance ve zcela zjevném střetu zájmů – i u nestranného hodnotitele vzbuzující pochybnosti o korektnosti a důvěryhodnosti zaměstnavatele – lze takovou činnost považovat za porušení povinnosti zvláště hrubým způsobem a okamžitě zrušit pracovní poměr. V daném případě šlo o situaci v bankovníctví, kdy zaměstnanec ve výrazné vedoucí funkci svou vlastní žádost o poskytnutí úvěru podal pomocí zprostředkovatele – své manželky (významná provize). Soud přihlédl vedle již zmíněné vedoucí funkce zaměstnance zejména celospolečenskému významu činnosti zaměstnavatele a citlivosti této sféry – citlivost obdobná s oblastí politiky. Tato skutečnost klade zvýšené nároky na zaměstnance a současně vytváří prostor pro preventivní opatření zaměstnavatele;

- z rozsudku sp. zn. 21 Cdo 4950/2008 ze dne 12. 1. 2010 (ochrana majetku zaměstnavatele) vyplývá, že porušení vnitřních předpisů zaměstnavatele, které umožní ztráty na majetku zaměstnavatele, je závažným porušením pracovní povinnosti (smluvní prodej dřeva lesníkem bez oprávnění – absence písemného zmocnění lesním správcem, umožnění samovýroby v lesním porostu bez příslušné smlouvy). Soud zde přihlédl zejména k tomu, že oprávněně stanovené postupy měly zamezit ztrátám dřeva, a právě ty zaměstnanec porušil.

V záležitosti ochrany majetku zaměstnavatele lze dále připomenout, že soud posuzuje stejně např. rozsáhlé využívání výpočetní techniky pro soukromou potřebu, kdy zaměstnanec nepracuje (porušuje základní povinnost), ale přesto požaduje odměnu za práci – viz např. rozsudek sp. zn. 21 Cdo 1771/2011 ze dne 16. 8. 2012. Nebo sjednocující stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia z ledna 2013 vycházející z rozhodnutí NS ČR sp. zn. 21 Cdo 2596/2011 ze dne 17. 10. 2012, kdy je konstatováno, že každý útok na majetek zaměstnavatele (přímý i nepřímý) je tak významnou okolností, že zpravidla postačuje pro konstatování porušení povinnosti zvlášť hrubým způsobem.

Výběr z rozhodnutí NS ČR, ve kterém jsem se snažil na vybraných rozhodnutích alespoň přiblížit přístup soudů k hodnocení intenzity porušení pracovní povinnosti, ukončím připomenutím rozhodnutí zabývajících se porušováním povinnosti (které může mít i charakter porušování pracovněprávní povinnosti) z pohledu jiného odvětví práva, a to práva trestního.

Z usnesení velkého senátu trestního kolegia NS ČR sp. zn. 2T 15 Tdo 1316 ze dne 22. 3. 2007²⁷⁾ vyplývá, že pokud je pachatel povinen a oprávněn pečovat o majetek zaměstnavatele a nakládat se svěřenými hodnotami (uzavírání obchodních smluv) a poruší své konkrétní pracovněprávní povinnosti, je toto porušení zákonem znakem trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku.

5. Závěr

Výše uvedená (byť dílčí) analýza je dle mého názoru dostačující pro celkové zhodnocení právní úpravy institutu „souhlasu“. Již v jeho úvodní části jsem uvedl, že by byla nejlepší taková změna právní úpravy, která by zabezpečovala plnění stanoveného účelu, který je současně důvodem její existence. Při hodnocení stávající úpravy je třeba zejména vycházet z posouzení její vhodnosti ve vazbě na její efektivnost a pochopitelně i z dalších významných souvislostí – mám na mysli zejména ústavní souvislosti.

Pokud jde o ústavní souvislosti, má jít v případě udělování souhlasu, jak už bylo uvedeno, o byt preventivní, zásahy do výkonu samostatné působnosti obce. V tomto smyslu by měla fakticky bránit tomu, aby obec porušovala právní předpisy upravující pracovněprávní postavení tajemníků obecních úřadů – od vzniku pracovněprávních vztahů, až po jejich ukončení a neporušovala tak veřejný zájem na stabilizaci (odbornosti) a zabezpečení kontinuity výkonu veřejné správy. Zvýšená

²⁷⁾ Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 5/2008, s. 400.

právní ochrana tajemníků není obsažena jen v institutu udělování souhlasu, ale i v samotné úpravě taxativně vymezených důvodů pro odvolání, která dopadá nejen na tajemníky (vedoucí úřadu), ale i na ostatní vedoucí úředníky územních samosprávných celků. Jinými slovy, jde o výkon státní správy, která má omezovat ústavně chráněné právo na samosprávu. Nejasnosti spojené s aplikací právní úpravy (co to vlastně souhlas z pohledu práva je, zda má být vedeno správní řízení, kdo má být jeho účastníkem, pouze dovozovaná povinnost starosty tvrdit a dokládat důvodnost možného jmenování nebo odvolání, nejednotnost praxe v přístupu k institutu souhlasu včetně povinnosti odůvodňovat jeho udělení či neudělení atd.) nesvědčí nejen významu toho, co má být regulováno (výkon samosprávy), ale ani požadavkům obecně kladeným na právní úpravu. Domnívám se, že současná právní úprava neodpovídá předpokladům kladeným na právní úpravu zásahů státu do činnosti územních samosprávných celků. Důvodem takových zásahů může být jen případ, kdy to vyžaduje ochrana zákona, a zasahováno může být jen způsobem stanoveným zákonem.²⁸⁾ Nedostatky spojené s vymezením způsobu zásahu v právní úpravě jsem již uvedl. Ale i u druhého z předpokladů pro zásahy státu mám vážné pochybnosti. V širším pohledu lze požadavek ochrany zákona v tomto případě vnímat právě jako ochranu řádného provádění zákonů a dalších předpisů upravujících činnost veřejné správy v činnosti veřejné správy. Prostředkem ochrany má být zvýšená ochrana nejvyšších úředníků obcí – tajemníků obecních úřadů, a to z pohledu jejich pracovního poměru. Zásah státu se tak logicky přesouvá do oblasti pracovněprávní, ať už má mít jakoukoliv podobu. Zejména na příkladech důvodů k udělení souhlasu s odvoláním, kterými se tento příspěvek rovněž zabývá, je dle mého názoru přesvědčivě doložena duplicita posuzování důvodů se soudní mocí státu. Duplicita, která sama o sobě přináší možnost rozdílných přístupů, není (jak jsem uvedl) předností existující právní úpravy. Ústavní předpoklad – vyžaduje-li to ochrana zákona, úzce souvisí s vhodností (potřebností) právní úpravy umožňující zásah státu a s její efektivností.

Jsem přesvědčen, že stávající právní úprava není ani vhodná a ani efektivní. Nevhodnost vyplývá už z toho, že rozhodování nad dodržováním pracovněprávních předpisů v pracovněprávních vztazích přísluší soudům. Soudy jsou oprávněny přezkoumávat i platnost odvolání tajemníků obecních úřadů a předchozí souhlas ředitele pro ně neznámá a ani nemůže znamenat žádnou překážku v posuzování případu (žaloba na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem dle § 80 písm. c) občanského soudního řádu).²⁹⁾

K efektivnosti pak lze připomenout, že právní úprava souhlasu k odvolání včetně taxativně uvedených důvodů odvolání nebrání ukončit výkon funkce i pracovní poměr jiným způsobem – např. výpovědí. Navíc lze poznamenat, že pokud měla a má stávající úprava sloužit zvýšené pracovněprávní ochraně tajemníků obecních úřadů, má vážnou trhlínu spočívající v nestanovení lhůty pro odvolání v případě

²⁸⁾ Zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů – čl. 101 odst. 4.

²⁹⁾ Viz např. rozsudek NS ČR sp. zn. 21 Cdo 2514/2010 ze dne 5. 1. 2012, dostupné z <http://www.nsoud.cz>.

porušení povinnosti závažným způsobem. Protože lhůta není stanovena v zákoně o úřednících, ani v zákoníku práce, je úspěch uplatnění tohoto důvodu „ohrožen“ z pozice zaměstnavatele dle mého názoru až možností uplatnění námitky promlčení dle obecné úpravy provedené občanským zákoníkem. Tuto námitku je však možno uplatnit až uplynutím tříleté doby ode dne, kdy mohlo být právo uplatněno.³⁰⁾ V případě výpovědi ze stejného důvodu stanoví zákoník práce prekluzivní lhůtu – subjektivní 2 měsíce, objektivní pak 1 rok.³¹⁾

To vše jsou důvody, které mne vedou k závěru, že současnou právní úpravu udělování souhlasu je nutno změnit. Po opětovném zvážení všech souvislostí (i shora naznačených, nevylučuje posouzení potřebnosti samotné existence právní úpravy udělování souhlasu), ji tedy doporučuji nahradit úpravou novou. Šíři možných přístupů a pohledů k budoucí právní úpravě může např. demonstrovat závěrečná úvaha o ponechání udělování souhlasu alespoň v části udělování souhlasu ke jmenování – odůvodněná zájmem na vysoké odbornosti, zkušenosti budoucích tajemníků (splnění zákonných předpokladů pro jmenování do funkce). Nemusí však jít v tomto směru o jediné řešení. Zvýšený důraz na splnění těchto předpokladů by bylo možno zabezpečit způsobem zřejmě méně komplikovaným – např. cestou neplatnosti úkonu jmenování, pokud by nebyly splněny požadavky stanovené zákonem nebo posílením důrazu právní úpravy povinného vzdělávání a skládání předepsaných zkoušek tajemníky apod.

Shrnutí:

Článek se zabývá podmínkami udělení souhlasu ředitele krajského úřadu ke jmenování tajemníka, a to jak v obecné, tak v detailní rovině. Upozorňuje na nutnost respektovat ve správním řízení o udělení souhlasu judikaturu obecných soudů k otázce porušení pracovní povinnosti, v této souvislosti článek obsahuje nejen odkazy na použitelná rozhodnutí soudů, ale i stručné shrnutí významu rozhodnutí ve vazbě na pojednávané téma. V závěrečné části autor hodnotí vhodnost současné právní úpravy a její efektivnost a zvažuje možné změny.

About (dis)approving appointment or discharge of a secretary of municipal authority by a director of regional authority – summary:

The Article deals with conditions for approving appointment of a secretary by a director of regional authority, generally as well as in detail. In administrative procedures regarding granting such approval, he points out the necessity to respect case law of general courts concerning breach of duty to work. In this connection the Article contains not only references to relevant case law, but also brief summary of relevance of decision made in custody on the issue in question. Finally, the author evaluates appropriateness and effectiveness of current legislation and considers possible amendment.

³⁰⁾ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – § 101.

³¹⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – § 58.