

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

**Pracovní poměr úředníka územního
samosprávného celku**

Rigorózní práce

Mgr. Květoslava Pilíková

Konzultant:

JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Praha, květen 2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 20. května 2010

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Martinu Štefkovi, Ph.D., konzultantovi, za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

Obsah

Úvod	1
I. Pojem a úprava pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku	4
A. Pojem pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku.....	4
B. Úprava pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku	7
1. <i>Současná česká právní úprava; poznámka k neprávním pramenům</i>	7
2. <i>Vývojový pohled na právní úpravu na našem území (včetně pohledu de lege ferenda)</i>	13
a) Rakouská monarchie. Rakousko-Uhersko.....	13
b) Československo	14
c) Česká republika	16
d) Shrnutí	18
3. <i>Srovnávací pohled na právní úpravu v rámci Evropské unie (stručný exkurs)</i>	19
a) Srovnání a zobecnění.....	19
b) Statutární model	19
c) Smluvní model	20
d) Dovětek: Zařazení České republiky.....	20
4. <i>Evropský rámec úpravy práce úředníků územních samospráv</i>	21
a) Evropská společenství	21
b) Rada Evropy	22
c) Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.....	23

II. Účastníci, předmět a obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku.....	24
A. Účastníci pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku	24
1. <i>Zaměstnavatel</i>	24
a) Zaměstnavatel jako právní subjekt	24
b) Přímé jednání zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích.....	25
c) Ke vztahu zaměstnavatele a úřadu.....	28
2. <i>Zaměstnanec</i>	30
a) Úředník jako zaměstnanec.....	30
b) Vedoucí úředník	32
c) Vedoucí úřadu	33
3. <i>Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce</i>	34
B. Předmět pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku.....	35
1. <i>Podíl na výkonu správních činností jako předmět pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku</i>	35
2. <i>Bližší určení správních činností a jeho význam pro praxi</i>	35
3. <i>Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce</i>	42
C. Obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku.....	43
1. <i>Přehled obsahu pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku</i>	43
2. <i>Práva a povinnosti územního samosprávného celku jako zaměstnavatele</i>	43
a) Práva.....	43
b) Povinnosti.....	45
3. <i>Práva a povinnosti úředníka územního samosprávného celku</i>	48

a) Práva.....	48
b) Povinnosti.....	49
4. Pracovní řád.....	57
5. Vzdělávání úředníků.....	59
6. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce.....	62
D. Poznámky k problematice fyzických osob podílejících se na výkonu správních činností v rámci územního samosprávného celku mimo pracovní poměr.....	65

III. Předpoklady vzniku, vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku..... 66

A. Předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku a předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka a vedoucího úřadu. 66	
1. Pojem a systém předpokladů vzniku pracovního poměru úředníka a jmenování vedoucího úředníka a vedoucího úřadu.....	66
2. Předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka.....	68
a) Předpoklad českého státního občanství, alternativně trvalého pobytu na území České republiky.....	68
b) Předpoklad dosažení věku 18 let	70
c) Předpoklad způsobilosti k právním úkonům	70
d) Předpoklad bezúhonnosti.....	71
e) Předpoklad ovládnutí jednacím jazyka	73
f) Další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem	73
3. Předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka.....	74
4. Předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu	75
5. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce.....	76

B. Vznik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku	79
1. Povinnosti územního samosprávného celku před vznikem pracovního poměru.....	79
2. Veřejná výzva	80
3. Výběrové řízení.....	84
a) Místa obsazovaná na základě výběrového řízení.....	84
b) Postup ve výběrovém řízení	86
4. Vznik pracovního poměru úředníka	89
5. Založení pracovního poměru vedoucího úředníka a vedoucího úřadu jmenováním	93
6. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce.....	95
C. Trvání pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku	98
1. Doba trvání pracovního poměru.....	98
2. Převedení na jinou práci.....	100
3. Pracovní pohotovost.....	103
a) Pojem a úprava pracovní pohotovosti v zákoně o úřednících.....	103
b) Zvláštní charakteristika pracovní pohotovosti v zákoně o úřednících	104
c) Výklad pracovní pohotovosti podle zákona o úřednících s ohledem na místo jejího držení.....	105
4. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce.....	108
D. Skončení pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku	111
1. Pojem a úprava skončení pracovního poměru úředníka.....	111
2. Odvolání úředníka z funkce.....	111
3. Další odstupné.....	115

<i>4. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce.....</i>	<i>118</i>
Závěr	122
Seznam zkratek	131
Seznam pramenů.....	132
Název práce v anglickém jazyce	136
Sommario.....	137
Klíčová slova.....	139

Úvod

Rigorózní práce z oboru pracovního práva se zabývá pracovním poměrem úředníka územního samosprávného celku. Pro tuto svébytnou kategorii pracovních poměrů jsou příznačné odchylky od obecného pracovního režimu, odůvodněné charakterem činnosti úředníka, která obecně záleží v podílu na výkonu veřejné správy.

Právě pro svůj styk s výkonem veřejné správy je téma pracovního postavení úředníků územních samospráv zajímavé. Souvisí se stále aktuálními otázkami efektivnosti veřejné správy, jejichž součástí jsou i otázky kvalitního personálního zabezpečení plnění úkolů územních samospráv. Pracovní právní předpisy tak v této oblasti doplňují předpisy ústavního a správního práva, přitom si však vůči nim zachovávají, vzhledem k podstatnému významu upravované problematiky („lidskému faktoru“), svébytné postavení. Tento význam pracovního úpravu úředníků územních samosprávných celků je ještě zvýrazněn tím, že se dotýká z hlediska objemu úkolů největší a často i veřejnosti nejbližší části veřejné správy. Téma je mi navíc blízké vzhledem k mé činnosti právníka městské části hlavního města Prahy.

Předložená práce se zaměřuje především, nikoli však výlučně na platnou pracovní úpravu problematiky. V jejím rámci se snaží upozornit na základní odlišnosti pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku od obecného pracovního poměru a tyto odlišnosti odůvodnit, případně poukázat na problémy odůvodnění.

Rozdělení textu do třech kapitol odráží tři pohledy na zpracované téma. V první kapitole, nazvané „Pojem a úprava pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku“, jsou systematicky probrány obecné otázky pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku, přičemž se postupuje od základního vymezení pojmu k podrobnějšímu výkladu jeho legislativního vyjádření. Součástí výkladu právní úpravy je i historický exkurs a velmi stručný srovnávací exkurs (zaměřený spíše na teoretické modely regulace zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě). Pozornost je věnována také evropským východiskům právní úpravy. Ve svém celku má první kapitola sloužit k vytvoření soustavy obecných pojmů, které budou v dalších dvou kapitolách sledovány při podrobnějším výkladu platného českého práva.

Druhá kapitola, nazvaná „Účastníci, předmět a obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku“, zkoumá pozitivněprávní institut podle trojice prvků právního vztahu. V rámci jednotlivých prvků podrobuje rozboru odchylky zvláštní právní úpravy od obecné, zejména pak v oblasti vymezení obou stran pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku, předmětu pracovněprávního závazku úředníka spočívajícího v podílu na veřejnosprávních činnostech a obsahu pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku, který se vyznačuje především souborem jeho zvláštních povinností (specifických oproti obecným povinnostem zaměstnance).

Třetí kapitola, podle svého názvu „Předpoklady vzniku, vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku“, sleduje tento pracovní poměr v jeho časovém vývoji. Těžištěm zájmu jsou přitom opět zvláštnosti pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku oproti obecnému pracovnímu poměru, především v oblasti předpokladů vzniku pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků a procesu jejich výběru, doby trvání pracovního poměru, převedení na jinou práci, odvolání z funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu, poskytování odstupného v některých případech rozvázání pracovního poměru a institutu pracovní pohotovosti.

Závěr práce je věnován shrnutí a uspořádání dosažených poznatků.

Ke struktuře práce je potřebné se ještě obrátit, pokud má být objasněna její výstavba založená především na teoretických pojmech, které jsou následně naplněny charakteristikou jejich provedení platným českým právem (poněkud odlišně je pojata první kapitola, což vyplývá z jejího zaměření). Alespoň pokud se týče výkladu pozitivního práva, platí, že předmětná látka je rozvržena do více pramenů; jako základní je třeba zmínit zákon o úřednících územních samosprávných celků, zákoník práce (použitelný subsidiárně) a na něj navazující občanský zákoník (který v důsledku judikatury Ústavního soudu překonal svou „delegovanou“ úlohu v pracovněprávních vztazích) a zákony o územní samosprávě (obecní zřízení, krajské zřízení, zákon o hlavním městě Praze, které rovněž obsahují ustanovení velmi blízká pracovnímu právu, například určení orgánů plnících funkce statutárního orgánu zaměstnavatele). Uspořádání naznačeného rozsahu pro účely (jiného než komentářového) literárního zpracování, které by mělo poskytnout přehledný pohled na zpracované téma, vyhovuje

soustava teoretických pojmů lépe než systém zákona o úřednících územních samosprávných celků. Pohled na zpracovávanou problematiku skrze základní teoretické pojmy dále odpovídá povaze a cílům rigorózní práce. Konečně také odpovídá tomu, že práce si nečiní nárok na postižení všech praktických problémů zvoleného tématu.

Práce vychází z právního stavu ke dni 20. května 2010.

I. Pojem a úprava pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

A. Pojem pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Územní samosprávné celky plní úkoly v oblasti samostatné i přenesené působnosti. Předpokladem efektivního plnění těchto úkolů je také adekvátní personální zabezpečení. A sám předpoklad adekvátní úrovně personálního zabezpečení plnění úkolů územních samospráv je určován dalšími předpoklady, k nimž se řadí i funkční regulace práce osob tvořících úřední aparát územního samosprávného celku.

Činnost úředníka územního samosprávného celku je součástí tradičního pojmu *veřejné služby* jako služby veřejných zaměstnanců, jimiž se rozumí fyzické osoby v zaměstnaneckém nebo obdobném poměru k veřejnému zaměstnavateli, zajišťující veřejné úkoly a odměňované za to z veřejných prostředků.¹ Z tohoto vymezení je zřejmé, že veřejná služba je pojmem velmi širokým a že pojímá i činnosti, které nemají povahu výkonu veřejné moci (např. veřejné služby v oblasti školství, zdravotnictví, sociální péče...).

Při vymezování užšího pojmu *veřejné služby úředníka územního samosprávného celku* je potřebné rozlišovat dvě její stránky:

- Po obsahové stránce se jedná o druh závislé práce, která se vůči jiným druhům závislé práce odlišuje jak povahou vlastní činnosti (která je tvořena podílem na výkonu veřejné správy), tak i subjekty těch, kdo tuto práci konají (osoby se statusem úředníka), a těch, pro které je tato práce konána (územní samosprávné korporace).
- Po stránce právní formy je nutné odlišovat mezi variantou veřejné služby úředníka územního samosprávného celku podléhající s určitými odchylkami (tzn. s výjimkou dílčí, tedy nikoli komplexní zvláštní právní úpravy) obecné pracovněprávní úpravě a variantou veřejné služby tohoto úředníka podřízené relativně komplexní úpravě „úřednického práva“.

¹ Čebišová, T. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 492.

2. Podle pojetí platného českého práva *úředník územního samosprávného celku vykonává svou funkci v pracovním poměru*. K úvodnímu vymezení tohoto pojmu je vhodná klasická definice rodem a druhem; jejím úkolem bude oddělit pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku (druh) od obecného pracovního poměru (rod).

Pracovní poměr je právní vztah, v němž „(...) vykonává zaměstnanec práci v podřízenosti vůči zaměstnavateli (podle jeho pokynů) s tím, že s výsledkem této práce je oprávněn disponovat přímo zaměstnavatel, nikoli zaměstnanec, který výsledky svou pracovní činností vytvořil. (...) V pracovním poměru pracuje zaměstnanec za mzdu (plat).“² Pracovní poměr je nutné odlišovat od ostatních základních pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce, jimiž jsou vztahy z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (§ 3 věta druhá zák. práce).

Pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku se odlišuje od obecného pracovního poměru jak co do stran, tak i co do svého předmětu a obsahu. Účastníky tohoto specifického pracovního poměru mohou být na straně zaměstnavatele pouze územní samosprávné celky, nikoli jiné subjekty (například územními samosprávnými celky zřizované příspěvkové organizace³), a na straně zaměstnanců pouze úředníci, nikoli jiní zaměstnanci (například zaměstnanci zabezpečující technický servis). Předmět a obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku jsou profilovány zejména vazbou na úřední, tj. veřejnosprávní činnost, nikoli již na činnosti odlišné povahy (například již zmíněný technický servis), s tím, že rozhoduje nejen povaha vykonávané činnosti, ale i služební zařazení. Bližšímu vymezení účastníků, předmětu a obsahu pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je věnována kapitola II.

3. Jako výhody výkonu funkce úředníka v pracovněprávním režimu (s nezbytnými odchylkami, upravenými speciálním právním předpisem) bývají deklarovány zejména tyto:

- *větší pružnost* (pracovní poměr je pružnějším řešením než „klasický“ služební poměr, mimo jiné i pro daleko silnější uplatnění smluvního principu) a
- *nižší nároky na personální agendu* (která nemusí pracovat se dvěma diametrálně odlišnými typy vztahů při výkonu závislé práce, které by s sebou nesly mimo jiné

² Bělina, M. In: Hendrych a kol. Právní slovník. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, Praha, 2009, str. 777

³ § 23 odst. 1 písm. b) a dále § 27 až 37 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

i nutnost podrobné znalosti dvou obsáhlých a jen částečně propojených systémů právní úpravy; tato výhoda se jeví podstatná zejména s přihlédnutím k omezeným možnostem malých obcí).

B. Úprava pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Současná česká právní úprava; poznámka k neprávním pramenům

a) *Právní úprava* postavení a činnosti úředníků územních samosprávných celků jde napříč celou řadou právních oborů. Vedle úpravy pracovněprávní je možné poukázat ještě alespoň na úpravu správního práva procesního (zejména například správní řád), na úpravu trestněprávní (trestní zákon), úpravu územní samosprávy (obecní zřízení, krajské zřízení, zákon o hlavním městě Praze), případně na úpravu dalších právních oborů nebo na úpravu vůbec specifickou (tak například na vedoucí úředníky se vztahuje za určitých podmínek zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů).

b) Dále bude v souladu s oborovým zaměřením práce věnována bližší pozornost *pracovněprávní úpravě*.

Na vrcholu její hierarchie podle kritéria právní síly, tedy na *ústavní úrovni*, jsou upraveny jen obecné základy pracovního práva. Zároveň je však ústava pramenem (někdy tak obecně označovaného) práva na dobrou správu. Z toho je možné dovozovat ústavní základ alespoň minimální zvláštní úpravy práce úředníků veřejné správy, tedy i úředníků územních samosprávných celků.

Na *zákonné úrovni* je pracovněprávní úprava v základu tvořena triádou zákonů, která v následujícím uspořádání podle stupně jejich obecnosti udává poměr jejich použití:

- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se na poměry úředníků územních samosprávných celků použije *primárně*. Zákon působí primárně skrze odchylky od zákoníku práce (viz dále). Jejich popisem se zabývala například *M. Kubínková*, která rozlišila a doložila tři jejich druhy: zákon o úřednících obsahuje ustanovení upravující otázky zákoníkem práce dosud neupravené, dále ustanovení ke společnému použití s ustanoveními zákoníku práce a nakonec ustanovení k použití namísto obdobných ustanovení zákoníku práce.⁴

⁴ *Kubínková, M.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 1. vyd. Praha : Soudy, 2002, str. 12. Jako příklady uvádí autorka následující ustanovení zákona o úřednících: k odchylce prvního druhu § 6 až 9 (zvláštní postup před vznikem pracovního poměru), k odchylce druhého druhu § 11 (povinnost převést zaměstnance na jinou práci, ustanovení se aplikuje společně s ustanovením § 41 zákoníku práce) a k odchylce třetího druhu.

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, se na poměry úředníků územních samosprávných celků použije *subsidiárně*. Princip subsidiarity pracovněprávního kodexu je vyjádřen jak v § 1 odst. 2 zák. o úřednících, tak v § 5 odst. 5 zák. práce. Jeho podstatou je odkaz na zákoník práce ve všech věcech, které neupravuje zákon o úřednících;
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, se použije tehdy, když není určitá otázka pracovněprávního postavení řešena ani zákonem o úřednících, ani zákoníkem práce. Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl.ÚS 83/06, publikovaný pod č. 116/2008 Sb., znamenal výrazný *posun od principu delegace⁵ k principu subsidiarity*. Ode dne vyhlášení nálezu (14. dubna 2008) se na pracovněprávní otázky použijí jednak ustanovení občanského zákoníku, na která zákoník práce výslovně odkazuje (zachovanými delegačními ustanoveními, která Ústavní soud, až na obecné zakotvení principu delegace v § 4 zák. práce⁶, nezrušil), a jednak ustanovení občanského zákoníku, na která zákoník práce neodkazuje, ale jejichž použití bude potřebné.⁷

Na *podzákoně úrovni* je nezbytné zmínit alespoň prováděcí právní předpisy zákona o úřednících. Jedná se o následující vyhlášky ministerstva vnitra:

- vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků;
- vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

Významné jsou dále prováděcí právní předpisy k zákoníku práce. Z nich mají úzkou souvislost se zpracovávanou problematikou především následující nařízení vlády:

§ 16 (povinnosti úředníka, ustanovení zcela nahrazuje § 301 a 303 zákoníku práce). Výklad včetně příkladů je korigován s přihlédnutím k přijetí nového zákoníku práce.

⁵ Jouza, L. Použití občanského zákoníku v pracovněprávních vztazích. Právní rádce č. 12/2007, str. 33.

⁶ § 4 zněl: „Občanský zákoník se na pracovněprávní vztahy podle tohoto zákona použije jen tehdy, jestliže to tento zákon výslovně stanoví.“.

⁷ Srov. zejm. závěr bodu 209 citovaného nálezu: „(...) *nejrůznější odkazy v ustanoveních zákoníku práce nemohou pokrýt všechny nezbytné situace, které se mohou v pracovněprávních vztazích vyskytnout; pokud by zákoník práce neobsahoval výslovný odkaz na občanský zákoník, resp. pokud by byl tento odkaz neúplný, nemohl by být občanský zákoník (v důsledku zvolené metody delegace) jako obecný předpis použit. (...) Při vyloučení obecné subsidiarity občanského zákoníku by tak mohla nastat nejistota, jakým právním předpisem se budou takto vzniklé vztahy řídit, pokud zákoník práce nebude mít pro právní situaci předvídanou hypotézou příslušných norem řešení. Uvedená nejistota v pracovněprávních vztazích neodpovídá principu předvídatelnosti důsledků právního předpisu, a není tedy, jak je shora uvedeno, v souladu s principy právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy, kterými musí být posuzován obsah každého normativního právního aktu. (...)*“.

- nařízení vlády č. 137/2009 Sb., kterým se stanoví katalog prací ve veřejných službách a správě;
- nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů;

ostatní prováděcí právní předpisy zákoníku práce mají ke zpracovávané problematice vztah buď úzký, avšak zároveň mají blíže k jinému oboru než k pracovnímu právu,⁸ anebo široký.⁹

c) Z výše uvedených pracovněprávních předpisů zasluhuje zvláštní pozornost *zákon o úřednících*, a to nejméně v těchto bodech:

- předmět úpravy zákona;
- účel zákona;
- formální povaha zákona;
- systematika zákona;
- principy zákona.

Předmětem úpravy zákona je podle jeho § 1 odst. 1

- pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a
- jejich vzdělávání.

U vymezení první části předmětu úpravy si je třeba si všimnout, že zákon hovoří pouze o *pracovním poměru* úředníků. Nevztahuje se tedy na zaměstnance územního samosprávného celku, kteří konají práci mimo pracovní poměr; v případě těchto zaměstnanců nebude rozhodné, že například vykonávají činnost zcela obdobnou činnosti úředníků podle tohoto zákona.

Účelem zákona podle důvodové zprávy¹⁰ je

- přispět k profesionalizaci veřejné správy;
- omezit politický subjektivismus při rozhodování o personálních otázkách;
- přispět ke změně pojetí veřejné správy ve službu veřejnosti.

⁸ Např. nařízení vlády č. 447/2000 Sb., o způsobu usměrňování výše prostředků vynakládaných na platy a na odměny za pracovní pohotovost zaměstnanců odměňovaných podle zákona o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, spadá do oboru finančního práva (rozpočtového práva).

⁹ Např. nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci.

¹⁰ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Obecná část. II. Odůvodnění hlavních principů navrhovaného zákona.

Formální povahou je zákon o úřednících zvláštním (speciálním) zákonem. Pokud upravuje pracovní poměr, činí tak odchylkami od zákoníku práce. Rozsah těchto odchylek není takový, aby odůvodňoval vzhledem k zákoníku práce samostatnou (tzv. komplexní) úpravu, ale ani takový, aby jej bylo možno za dodržení požadavku přehlednosti právní úpravy zapracovat přímo do zákoníku práce nebo do jiného zákona.¹¹ Obecně lze říci, že zvolené formální řešení se setkává s veskrze kladným hodnocením.¹²

Systematika zákona o úřednících odpovídá vymezení jeho předmětu. Vlastní jeho úpravě je věnována část první nazvaná „*Úředníci územních samosprávných celků*“. Rozdělena je do šesti hlav nazvaných „*Úvodní ustanovení*“, „*Pracovní poměr úředníka*“, „*Základní povinnosti úředníka*“, „*Vzdělávání úředníků*“, „*Státní správa v oblasti vzdělávání úředníků*“ a „*Ustanovení společná a přechodná*“; hlavy II a VI se dále dělí na díly. Části druhá až pátá obsahují novelizační ustanovení (část druhá je přitom již zrušena) a část šestá obsahuje klauzuli účinnosti.

Principy zákona mají zásadní význam pro jeho výklad a používání. Vyjádřit je můžeme dvojím způsobem. *Podrobnější vyjádření* těchto principů nacházíme v důvodové zprávě vládního návrhu zákona,¹³ kde jsou uvedeny tyto:

- princip *kontinuity výkonu veřejné správy*, kterou se sleduje plynulost kvality výkonu veřejné správy i přes případné legislativní, organizační, personální a další změny. Kontinuální systém má schopnost tyto změny překonat, především eliminovat jejich vlivy na adresáty veřejné správy;
- princip *nestrannosti úředníků*, kterou demokratická společnost považuje za standard přístupu k výkonu veřejné funkce. Neutrannost veřejné správy je silně spjata s její etikou;
- princip *vzdělávání úředníků*, které je předpokladem profesionality výkonu veřejné správy a nepochybně také souvisí s moderním fenoménem znalostně založené společnosti;

¹¹ Tamtéž.

¹² Srov. např. Čebišová, T. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 514, Vidláková, O. Rukověť úředníka územního samosprávného celku (Výklad zákona č. 312/2002 Sb. v kontextu souvisejících právních předpisů včetně příloh). Hradec Králové: E. I. A., 2003, str. 8-9.

¹³ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. II. Odůvodnění hlavních principů navrhovaného zákona.

- princip *otevřenosti systému*, která umožňuje přístup k pracovnímu místu úředníka komukoli za splnění stanovených podmínek. Významným projevem tohoto principu je užší princip publicity, který ovládá postup výběru a přijímání úředníků do pracovního poměru a který se po legislativní stránce odráží v systematické úpravě tohoto postupu;
- princip *meritního systému*, v němž se postavení a nároky úředníků řídí výhradně jejich odbornou kvalifikací a pracovním výkonem. Fungující meritní systém předpokládá vazbu na motivaci úředníků;
- princip *zvýšení úrovně řízení ve veřejné správě*, který znamená především obsáhlejší katalog požadavků na vedoucí úředníky a na vedoucího úřadu oproti katalogu požadavků na řadové úředníky. Tento princip je někdy dáván do souvislosti s pojmem „manažerů veřejné správy“ označující nové pojetí vedoucích zaměstnanců ve veřejné správě založené na analogii se soukromou sférou;
- princip *rovnosti úředníků*, která je omezena jen vztahy služební podřízenosti. Princip rovnosti a odpovídajícího zákazu diskriminace patří k permanentně diskutovaným otázkám, které v právu v zásadě nemají užší oborové vymezení;
- princip *stability úředníků, včetně vedoucích úředníků*, který má bránit nepřiměřené fluktuaci pracovní síly. Princip stability úředníků je spojen s principem kontinuity výkonu veřejné správy;
- princip *rovnováhy mezi rozšířenými povinnostmi a zvýšenými nároky a kompenzacemi*, v souladu s nímž mají kompenzace vyrovnat požadavky na zaměstnance v pracovním poměru úředníka územního samosprávného celku, které jsou oproti obecným požadavkům zákoníku práce na zaměstnance přísnější. Tento princip můžeme označit za klíčový faktor úrovně personálního zabezpečení výkonu veřejné správy.

Principy zákona o úřednících však mohou být vyjádřeny i ve stručném shrnutí vystihujícím *raison d'être* zkoumaného zákona. Toto shrnutí, k němuž má velmi blízko zejména poslední princip ve výše podaném přehledu, můžeme vyjádřit tak, že *zákon o úřednících klade v zájmu efektivního plnění úkolů veřejné správy přísnější nároky na úředníky (ve srovnání s obecnými pracovněprávními předpisy) a poskytuje jim za to odpovídající kompenzace*, a v jeho bližším legislativním provedení spatřujeme rozhodující faktor účinnosti zkoumané právní úpravy.

d) Přehled platné právní úpravy je vhodné uzavřít poznámkou, že obsah samotných formálních pramenů práva nepojímá veškeré požadavky, jejichž splnění vyžaduje efektivní plnění úkolů úředníků územních samospráv. Komplex právní úpravy musí být doplněn ještě ve dvojitým smyslu.

V technickém smyslu jsou prameny právní úpravy doplňovány *vnitřními předpisy*. Ty mají povahu psaných pravidel. Jejich úkolem je detailní popis práce úředníka. Jinak řečeno, jejich význam spočívá v konkretizaci úkolů úředníka na úrovni, která je z praktického hlediska potřebná, ale která přesahuje vyjadřovací možnosti obecně závazných právních předpisů dané úrovní jejich obecnosti. Vnitřní předpisy vydává každý zaměstnavatel vlastní. Z právního hlediska je důležité, že ačkoli nejsou právními normami, jejich porušení může mít právní důsledky (může naplnit podmínky posuzování vzniku pracovněprávní odpovědnosti, důvody pro skončení pracovního poměru atd.).

V hodnotovém smyslu prameny právní úpravy doplňují *zásady etiky*. Ty mají primárně podobu nepsaných pravidel, mohou však být vyjadřovány i v psané podobě, v této souvislosti někdy hovoříme o *etických kodexech*. Etická pravidla mají nepochybně význam i z juristického pohledu, nejméně tím, že

- dotvářejí právní úpravu (cestou výkladu),
- ačkoli nejsou právními pravidly, jejich porušení může mít právní důsledky,
- umožňují kritický pohled na právní úpravu.

Co se týká psané podoby etických pravidel, v České republice se můžeme setkat na jedné straně s obecným dokumentem adresovaným zaměstnancům veřejné správy (*Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě*¹⁴ – vysoký stupeň obecnosti tohoto kodexu však bývá někdy i předmětem kritiky) a na druhé straně i s lokálními etickými kodexy vydávanými jednotlivými územními samosprávami.¹⁵ Mezinárodním kodexům etických pravidel pro veřejnou správu bude věnována pozornost v bodě 4.

¹⁴ Kodex byl schválen usnesením vlády České republiky č. 270 ze dne 21. března 2001.

¹⁵ Příklady lokálních etických kodexů, dostupných na internetu: nařízení tajemníka úřadu Městské části Praha 9 č. 13/2004, dostupné na http://www.praha9.cz/docs/NR_kodex.pdf, Etický kodex, který je součástí Pracovního řádu pro zaměstnance zařazené v Úřadu Městské části Praha 14 a který je publikován na <http://www.praha14.cz/KT/etickykodex.htm?t=133>, směrnice tajemníka městského úřadu Nejdek, č. S 9/2008, dostupná na http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/9BF9C5B3-1664-42C8-BB68-41410134282C/0/UD_2008_242.pdf. Pouhé tři příklady postačí k ilustraci různorodosti formálních a obsahových řešení. Zejména o podrobných etických kodexech platí, že nejsou jen kodexy etiky, ale obsahují pravidla efektivní administrativy, služební etikety atd.

2. Vývojový pohled na právní úpravu na našem území (včetně pohledu *de lege ferenda*)

Dějinnám právní úpravy postavení a činnosti úředníků územních samospráv na dnešním území České republiky se začneme věnovat od přelomu 19. století, kdy se zde začínají psát moderní dějiny územní samosprávy (a kdy ještě neuplynula dlouhá doba od počátků rozlišování soukromo- a veřejnoprávních zaměstnaneckých poměrů).¹⁶ Vývoj budeme sledovat ve třech etapách (odpovídajícím době existence tří státních útvarů) a s důrazem na novější dobu (poslední etapu).

a) Rakouská monarchie. Rakousko-Uhersko¹⁷

Úprava přijatá v době monarchie (a přetrvávající často ještě za tzv. první Československé republiky) vytvořila složitý systém. Dále pro ni bylo příznačné rozlišování *úředníků* a *zřízenců* (které také trvalo ještě během tzv. první republiky): úředníci byli ustanovováni k výkonu služeb vyššího druhu, zatímco zřízenci (někdy označovaní také jako sluhové) vykonávali podřízenější práce. Poměry úředníků i zřízenců měly veřejnoprávní základ; vedle toho mohly územní samosprávné svazky zaměstnávat osoby i na soukromoprávním základě (občanskoprávní úprava služební smlouvy).

Úprava poměrů úředníků a zřízenců obcí byla obsažena v obecních zřízeních (řádech), českém, moravském i slezském, příp. ve statutech měst (Praha, Liberec aj.), pro úředníky a zřízence zastupitelských okresů (které byly zřízeny ovšem pouze v Čechách, na Moravě a ve Slezsku působily na obdobné úrovni silniční výbory) platila ustanovení zemského zákona o okresních zastupitelstvech (č. 27/1864 z. z. č.) a poměry zemských úředníků a zřízenců se řídily zemskými zřízeními. Tyto předpisy stanovily převážně jen základní a všeobecnou úpravu úřednických a zřízeneckých poměrů; podrobná úprava (zahrnující určení počtu úředníků a zřízenců, jejich odměňování, způsoby ustanovování a zařazování, sociální zabezpečení a další otázky) byla v působnosti usnášejícího se sborového orgánu toho kterého územního samosprávného svazku (zastupitelstva, popř. sněmu).

¹⁶ Čebišová, T. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 493.

¹⁷ Podle Flögel, J. In: Slovník veřejného práva československého. Díl IV (S-T). Pořádají E. Hácha a kol. Reprint pův. vyd. z r. 1938. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, heslo Samospráva, část výkladu VII. Zaměstnanci územních samosprávných svazků, str. 146-162.

Ještě za trvání monarchie byly přijaty podrobnější zákony pro okresní (č. 63/1907 z. z. č.) a obecní (č. 35/1908 z. z. č.) *úředníky*. Jejich územní působnost se však omezovala pouze na Čechy. Zdejší zemský výbor přijal na základě těchto zákonů prováděcí předpisy.

b) Československo

Nově vzniklý československý stát přejal na základě recepčního zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. také většinu „úřednického práva“. Po formální stránce se nepodařilo překonat kritizovanou roztržičnost právní úpravy. Dosavadní systém však byl dotčen jak změnami dosavadních právních předpisů, tak doplněním o nové dílčí zákony (o služebních poměrech obecních a okresních *zřízenců* – č. 16/1920 Sb. z. a n. a č. 17/1920 Sb. z. a n., oba zákony se vztahovaly pouze na trvale ustanovené zřízení). Po obsahové stránce bylo věnováno mnoho pozornosti zejména úpravě platových otázek a sociálního zabezpečení úředníků a zřízenců územních samosprávných svazků (zprvu se jednalo o úpravu minimálních standardů odměňování a zabezpečení, následně o omezení autonomie samosprávných svazků při poskytování plnění úředníkům a zřízencům /toto druhé zaměření právní úpravy vycházelo z úsporných fiskálních opatření a v souvislosti s ním se někdy hovořilo o tzv. redukční tendenci/). Celkově se ovšem soudilo, že „(...) *zaměstnanecké právo v oboru územní samosprávy (...) neposkytuje (...) jasného přehledu a právní jistoty, pokud jde o služební práva a povinnosti z poměru toho* (služebního poměru zaměstnance územního samosprávného svazku – vlož. K. P.) *vyplývající*.“¹⁸ Ve srovnání se současnou právní úpravou, která věnuje značnou pozornost vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, není nezajímavé, že tehdejší právní úpravě byl vytykán také nedostatek organizované teoretické průpravy úředníků.¹⁹

Období nacistické okupace zasáhlo veřejnou službu jako celek odstraňováním politicky nespolehlivých českých zaměstnanců, rasovými opatřeními a nuceným pracovním nasazováním.²⁰

¹⁸ Flögel, J., cit. dílo, str. 161.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ Předpisy přijaté u nás za doby nesvobody se podle ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., republikovaného pod č. 30/1945 Sb., nestaly součástí právního řádu (umožněno bylo jen přechodné užívání těch jejich částí, které neodporovaly demokratické československé ústavě). Nápravě zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě však byly věnovány i zvláštní prezidentské dekrety, srov. např. dekrety prezidenta č. 53/1945 Sb., č. 59/1945 Sb., č. 68/1945 Sb., č. 74/1945 Sb., č. 105/1945 Sb.

V době po skončení II. světové války a ještě krátce po únoru 1948 přetrvávají staré předpisy, mnohé ještě z dob rakouské monarchie. Zásadní zlom přinesl zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, který si výslovně vytkl „(...) *uspořádat pracovní a platové poměry státních zaměstnanců obdobně, jak je tomu u ostatních pracujících (...)*“ (§ 1).²¹ Takto vyjádřený účel odrážel jednak potlačení instituce místní samosprávy, kterou nahradila široce pojatá státní správa, a široce byl potom zcela logicky pojat i státní zaměstnanec, jednak *co možná největší přiblížení úřednického služebního práva obecnému pracovnímu právu*. Co se osobní působnosti zákona týče, kategorie státních zaměstnanců zahrnovala vedle správních zaměstnanců také učitele, zaměstnance zdravotní péče a zaměstnance zahraniční služby (srov. § 3), tedy nejen profese, které vnímáme v typické spojitosti s výkonem veřejnosprávních funkcí²²; z osobní působnosti zákona byli naopak vyňati příslušníci ozbrojených sborů z povolání a soudci z povolání a prokurátoři.²³

Podřízení převážné většiny úředníků veřejné správy (která byla, jak výše uvedeno, v podstatě jako celek naplněna správou státní a také se jako státní správa běžně označovala) obecnému pracovnímu režimu bylo stvrzeno i přijetím zákoníku práce č. 65/1965 Sb., který zrušil zákon č. 66/1950 Sb. a který se ve své preambuli přihlásil k úkolu „*upravit (...) vztahy v oblasti společenské práce nově a souhrnně jednotným zákoníkem práce*“.²⁴

Po roce 1989, kdy v Československu dochází k obnově politické a právní instituce územní samosprávy, zůstali její úředníci v zásadě podřízeni obecnému pracovnímu režimu. Počátky pozornosti těmto kategoriím zaměstnanců byly spíše živelné a je potřebné dávat je do souvislosti zejména s prosazujícím se trendem profesionalizace veřejné správy.²⁵

²¹ V té souvislosti někdy literatura hovoří o *unifikaci pracovního práva*, srov. např. Mikule, V. Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945. In: Soukup, L. /ed./, Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990. Praha: Karolinum, 2002, str. 186, o *sjednocovacím procesu v pracovních úpravách*, srov. např. Kalenská, M. a Štangová, V. In: Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 32.

²² Původní široké pojetí osobní působnosti zákona bylo pozdějším legislativním vývojem korigováno. Srov. Mikule, V., cit. dílo, str. 186.

²³ Potřeba zvláštní úpravy poměrů těchto veřejných zaměstnanců má tedy u nás nepřerušenu tradici.

²⁴ Srov. tamtéž. Srov. též § 1 zákoníku práce č. 65/1965 Sb. v jeho původním znění: „*Při účasti občanů na společenské práci vznikají mezi občany a socialistickými organizacemi pracovní vztahy. Tyto vztahy upravuje především zákoník práce.*“ (podtrhla K. P.).

²⁵ Srov. Čebišová, T. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 504.

c) Česká republika

Vznik samostatné České republiky jen nepatrně předešla nová úprava kvalifikace (některých) zaměstnanců v obcích (okresy, které neměly povahu územně samosprávné korporace, se nezabýváme), která zde platila nadále podle „recepčního“ ústavního zákona č. 4/1992 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.²⁶

Významným mezníkem ve vývoji právní úpravy pracovního poměru úředníků územních samospráv byl rok 2000, kdy došlo k přijetí zvláštní právní úpravy, i když jen velmi dílčí a neobsažené v jednom právním předpise. Nové zákony o územní samosprávě podrobněji upravily požadavek zvláštní odborné způsobilosti (některých) zaměstnanců /srov. § 110 až 116 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 72 až 75 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 84 až 86 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze/ a na jejich základě byla vydána nová prováděcí právní úprava.²⁷ Zákonem č. 155/2000 Sb. byla rozšířena působnost § 73 odst. 2 až 5 zákoníku práce stanovujících zvláštní povinnosti (např. povinnost jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování) vyjmenovaných kategorií zaměstnanců veřejného sektoru i na zaměstnance orgánů územních samosprávných celků (čl. I bod 37 novelizujícího zákona). Lze souhlasit se zhodnocením důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o úřednících, kde se jako pozitivní rys tohoto stavu vyzvedává pružnost pracovněprávních vztahů a jako negativní je zmiňována především stále nevyhovující odborná úroveň úředníků.²⁸ K negativům dřívějšího právního stavu je možné dále přiřadit rozdělení zvláštní právní úpravy do různých zákonů (viz výše), s nímž úzce souvisel i minimalistický charakter úpravy. V dobové literatuře i ve zmíněné důvodové

²⁶ Na základě zmocňovacího ustanovení § 61a zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona České národní rady č. 302/1992 Sb. byla novelizována vyhláška ministerstva vnitra České republiky č. 260/1991 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti pracovníků okresních úřadů a jejím ověřování, tak, že napříště upravovala i požadavek zvláštní odborné způsobilosti (některých) zaměstnanců v obcích. Vyhláška č. 276/1991 Sb. byla nahrazena vyhláškou č. 51/1998 Sb., kterou se stanoví předpoklady pro výkon funkcí vyžadujících zvláštní odbornou způsobilost v okresních úřadech a v obecních úřadech (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti).

²⁷ Vyhláška č. 345/2000 Sb., o ověřování zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a okresních úřadů, osob stojících v čele zvláštních orgánů zřízených na základě zvláštních zákonů a předsedů komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti, (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti).

²⁸ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. I. Zhodnocení platného právního stavu.

zprávě bylo poukázáno na další nedostatek, který nicméně bezprostředně nesouvisel s formálním legislativním řešením a který spočíval v dlouhodobě neudržitelném dosazování orgánu územního samosprávného celku do právního postavení zaměstnavatele.²⁹

Impulsem k dalšímu vývoji byla též hodnotící zpráva Evropské komise za tentýž rok, v níž čteme: „*Je třeba rovněž rozhodnout o statutu zaměstnanců veřejné správy pracujících pro krajská a místní zastupitelstva. V současnosti nespádají tito zaměstnanci pod jednotnou strukturu řízení lidských zdrojů. V důsledku toho se podmínky zaměstnání a výkon povinností mohou mezi jednotlivými kraji lišit. Je třeba vytvořit jednotná kritéria pro přijímání a odměňování zaměstnanců krajských zastupitelstev, aby byl zajištěn výběr pouze dle profesních nároků.*”³⁰ Z hodnocení je patrné, že mezi předpoklady formulování uceleného statusu úředníka územní samosprávy patří i odpovídající legislativní rámeček.

Popsaný vývoj vyústil v přijetí zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Zákonodárce zvolil koncepci relativně stručného zvláštního předpisu odrážejícího potřeby specifické úpravy pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku; v otázkách zvláště neupravených předpokládá subsidiární použití zákoníku práce. Pro úplnost je nezbytné doplnit, že zcela jinou koncepci vyjadřuje zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který je rozsáhlejší a aplikace zákoníku práce je založena na principu delegace. Zákon o úřednících nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2003, kdežto o služebním zákoně po několikerém odložení jeho účinnosti (s výjimkami některých ustanovení) není jisté, zda ji vůbec nabude.

Za dobu své existence byl zákon o úřednících novelizován zákonem č. 46/2004 Sb., zákonem č. 234/2006 Sb., zákonem č. 264/2006 Sb. a zákonem č. 227/2009 Sb. Zatím nejvýraznější změny přinesl zákon č. 264/2006 Sb., jehož přijetí navázalo na přijetí nového zákoníku práce (úprava jmenování a odvolávání vedoucího úředníků, rozšíření důvodů sjednání pracovního poměru úředníka na dobu určitou, doplnění úpravy činnosti

²⁹ Srov. Čebišová, T. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 505. Jednalo se o ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31.12.2002.

³⁰ Tamtéž. Úvod.

členů výběrové komise, zkušební komise a akreditační komise, řada legislativně technických změn v návaznosti na přijetí nového zákoníku práce). Vedle popsanych změn *primárního* právního předpisu byla právní úprava samozřejmě zásadně ovlivněna přijetím nového *subsidiárního* právního předpisu – zákoníku práce č. 262/2006 Sb. – a jeho dalším vývojem.³¹

Na závěr popisu vývoje v České republice je vhodné dodat, že obecně přijaté přesvědčení o potřebě alespoň dílčí zvláštní právní úpravy úředníků veřejné správy obecně, nashromážděné zkušenosti z praxe používání zákona o úřednících a náročnost uvedení do praxe zcela nového zákona o státní službě vedla k vytvoření konceptu *jednotného zákona o úřednících veřejné správy*. Jednotný zákon má podle prezentace z konce roku 2008 následovat evropský trend upřednostnění pracovního poměru úředníků veřejné správy (před služebním poměrem) a vycházet při tom z následujících principů: „širší pojetí osobní působnosti, kategorizace úředníků,³² management veřejné správy, výběrová řízení, organizace úřadů a systemizace, změny v odměňování se zdůrazněním motivace, oddělení politických funkcí od úřednických, garance kvality vzdělávání.“³³ Toho času byl úkol předložit návrh zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě však zrušen.³⁴

d) Shrnutí

Z uvedeného přehledu právního vývoje poměrů úředníků územních samosprávných celků na území dnešní České republiky vyplývá především poznatek, že od poloviny 20. stol. se udržuje sepětí této svébytné kategorie zaměstnaneckých vztahů s oborem pracovního práva, i když ideová východiska i jejich promítnutí do právního řádu nebyla totožná. Jestliže v letech 1948 až 1989 se vycházelo z představy všeobecné rovnosti všech členů společnosti ve vztahu k výrobním prostředkům a tato představa se odrážela v maximalizaci uplatnění obecné pracovněprávní úpravy, po roce 1989 se vychází ze

³¹ Podrobněji k vývoji právní úpravy pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku srov. Jelínková, E. Novelizace zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In: Menšík, F. (ed.). Vzdělávání úředníků ve veřejné správě. Sborník příspěvků VIII. konference k problematice vzdělávání ve veřejné správě, Olomouc 30. 8.–1. 9. 2006. Olomouc: Univerzita Palackého v spolupráci s Centrem distančního vzdělávání UP, 2006, str. 23-29.

³² Kategorizace by byla spojena s diferenciací rozsahu použití obecné pracovněprávní úpravy – pozn. K. P.

³³ Řeřichová, D. Jednotná právní norma pro úředníky státu i úředníky ÚSC. Nový zákon o úřednících veřejné správy a o vzdělávání úředníků veřejné správy. WWW: <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/jednotna-pravni-norma-pro-uredniky-statu-i-uredniky-usc-525010.aspx>

³⁴ Srov. bod 2 da) usnesením vlády České republiky č. 80 ze dne 25. ledna 2010.

smluvního modelu (srov. níže) zaměstnání úředníka územní samosprávy a současně z požadavků demokratického právního státu na činnost veřejné správy (profesionalita, pojetí veřejné správy jako služby atd.), které vedly k přijetí dílčí zvláštní právní úpravy pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku. Vzhledem k poslednímu vývoji není vyloučeno, že tento model úpravy se stane východiskem pro společnou úpravu poměrů úředníků veřejné správy.

3. Srovnávací pohled na právní úpravu v rámci Evropské unie (stručný exkurs)

a) Srovnání a zobecnění

I pokud se omezíme na zeměpisnou oblast Evropské unie je zřejmé, že legislativní řešení zaměstnaneckých poměrů v územní samosprávě se značně odlišují. Tyto odlišnosti vyplývají z úzké souvislosti zaměstnávání ve veřejné správě s její organizací, pro kterou bývá příznačný silný národně tradiční prvek.

Zobecněním odlišností se zabývala např. *M. Lecerfová* ve studii věnované zaměstnancům v místní samosprávě v zemích Evropské unie (2004).³⁵ Autorka na základě komparace a abstrakce dospěla ke *dvěma modelům postavení zaměstnanců v místní samosprávě, statutárnímu a smluvnímu*, definovaným různým přístupem k optimálnímu vyvážení dvou základních principů personálního řízení v místní samosprávě: autonomie personálního řízení přiznanou místním samosprávám a respektování určité rovnosti zaměstnanců ve veřejném sektoru.

b) Statutární model

Statutární model můžeme označit jako *konzervativní*. Dle citované studie tomuto modelu do značné míry korespondují například Rakousko, Belgie, Francie, Německo, Řecko, Irsko, Lucembursko, Portugalsko a Španělsko.

Po formální stránce je pro tento systém charakteristická rozsáhlá veřejnoprávní úprava; v poměru k ní je menší význam obecné pracovněprávní úpravy, případně úpravy právními předpisy samosprávy vydávanými v rámci její autonomie.

Po obsahové stránce se statutární model vyznačuje následujícími znaky: Zaměstnanec je ustanovován jednostranným právním úkonem, jmenováním (je však

³⁵ *Lecerfová, M.* Zaměstnanci místní samosprávy v patnácti zemích Evropské unie. Překlad zkrácené verze původního francouzského textu. Olomouc: Univerzita Palackého, 2004. – Další text pasáže 3. Srovnávací pohled na právní úpravu v rámci Evropské unie vychází z této práce.

nutné dodat, že hovoříme-li o ustanovení jednostranným právním úkonem, jde spíše o jemnější otázku normativní konstrukce, neboť ani v tomto případě nesmí být popřen základní princip jakéhokoli pracovního či služebního vztahu – princip konsenzuální), podléhá obligatorní konkurzní zkoušce a stabilita jeho poměru je zajištěna prostřednictvím předem definovaného systému postupu, provázaného se systémem odměňování. V jeho ryzí podobě tento model charakterizují principy *centralizace* (jednotná, relativně konkrétní pravidla), *seniority* (zohledňování služebního věku) a *definitivy* (garance trvalosti zaměstnání).

c) Smluvní model

Smluvní model bychom nejspíše označili přívlastkem *flexibilní*. Dominuje například v Dánsku, Finsku, Itálii, Nizozemsku, ve Švédsku a ve Velké Británii.

Po formální stránce tento model nadměrně nezdůrazňuje zvláštní úpravu poměrů úředníků v územní samosprávě; i v této oblasti má tak značný význam obecná pracovněprávní úprava a společně s ní i pružný smluvní princip.

Po obsahové stránce je smluvní model představován pracovním poměrem úředníka, vzniklým na základě pracovní smlouvy. Stabilita zaměstnání není garantována systémem relativně rigidních, legislativních pravidel. Formální systém hraje menší roli i v oblasti odměňování. Pracovněprávní vztah je ovládán především principem *negociace* (vyjednávání). To je spojeno s decentralizací systému. Možno říci, že smluvní model přináší tímto spojením zaměstnanci širší možnosti, ale také méně automatických záruk, než by měl v modelu statutárním. Smluvní model posunuje do popředí otázku vyjednávací pozice zaměstnance dané především jeho výkonností; klasické principy seniority a definitivy tomuto modelu nejsou vlastní.

d) Dovětek: Zařazení České republiky

Je zřejmé, že členění právních řádů podle dvou modelů je jen schematické. Oba modely se prolínají a poměr jejich zastoupení se může lišit i uvnitř jednoho a téhož právního řádu v závislosti na kategorii úředníků veřejné správy. S touto (podstatnou) výhradou můžeme českou právní úpravu pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku podřadit smluvnímu modelu. Příklon ke smluvnímu modelu lze ostatně označit za celoevropský trend.

4. Evropský rámec úpravy práce úředníků územních samospráv

V evropském prostoru se na vytváření širšího rámce národních úprav činnosti úředníků veřejné správy, a tedy i územní samosprávy, podílí několik mezinárodních organizací. Na jejich půdě vznikají dokumenty, z nichž některé dostaly podobu pramene evropského nebo mezinárodního práva, zatímco jiné mají povahu doporučení kodifikujících etická pravidla, pravidla slušnosti či *lex artis* (zmíněné pojmy nejsou ostře oddělitelné jeden od druhého) vztahující se k činnosti úředníků. Z tohoto rozdělení však není možné vyvozovat, že obsah pramenů prvního druhu se omezuje na *právní* normy; naopak se často odvolávají i k *neprávním* normám, a potvrzují tak jejich význam při vytváření efektivně pracujícího úředního aparátu.

a) Evropská společenství

V *primárním právu Evropských společenství* je potřebné upozornit především na výjimku z volného pohybu pracovníků stanovenou pro zaměstnávání ve veřejné správě v čl. 45 odst. 4 SFEU (dříve čl. 39 odst. 4 SES). Stručné ustanovení („Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.“) je nezbytné vnímat v kontextu jeho restriktivního výkladu Evropskou komisí³⁶ i Evropským soudním dvorem.³⁷ V důsledku této interpretace se aplikace výjimky podle citovaného ustanovení SFEU, a tedy vyhrazení určitého místa pouze pro státního příslušníka, připouští jen u „*míst zahrnujících přímou nebo nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž účelem je zabezpečení veřejných zájmů státu nebo územních samosprávných jednotek*“.³⁸ Uvedená kritéria, která vlastně vytvářejí *pozitivní* vymezení použitelnosti výjimky, se posuzují individuálně, a výjimka tak má „*spíše ‚funkční‘ než ‚institucionální‘ definici*“.³⁹ Restriktivní interpretace se však ubírá i cestou *negativního* vymezování použitelnosti výjimky – příkladem může být *odmítnutí jejího obecného odůvodňování veřejnoprávním charakterem subjektu či instituce*.⁴⁰ Z praktického hlediska je důležité připomenout, že úprava článku 45 SFEU je *přímo účinná*, a osoby se jí tak mohou dovolávat přímo nejen u soudů EU, ale i u soudů vnitrostátních.

³⁶ Sdělení Komise „Volný pohyb pracovníků – plné využití výhod a příležitostí“ KOM(2002) 694.

³⁷ Zejm. rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 12. února 1974 ve věci C-152/73, *Sotgiu*. Dovozený požadavek restriktivního výkladu byl následován další judikaturou.

³⁸ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 17. prosince 1980 ve věci C-149/79, *Komise proti Belgii*.

³⁹ *Lecerfová, M.*, cit. dílo, str. 30. Shodně *Tichý, L.* In: *Tichý, L. a kol. Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 490.

⁴⁰ Např. Rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 3. července 1986 ve věci C-66/85, *Lawrie-Blum*.

Co se týče *sekundárního práva*, nenalezneme v něm předpis věnovaný speciálně zaměstnaneckým vztahům úředníků územních samosprávných celků. Na tyto úředníky se však vztahují četné obecné předpisy v oblasti pracovního práva.⁴¹

Jen pro úplnost upozorníme na *doporučující* dokument *Kodex správního chování* vypracovaný úřadem Evropského ombudsmana *J. Södermana* v roce 1999 a přijatý Evropským parlamentem 6. září 2001,⁴² který je někdy v evropském rámci úpravy veřejné služby zmiňován, avšak pro naši pracovněprávní regulaci úředníků územních samosprávných celků nemá bezprostřední význam.⁴³

b) Rada Evropy

Z textů přijatých Radou Evropy je z pohledu zpracovávaného tématu důležitá Evropská charta místní samosprávy z roku 1985.⁴⁴ Jedná se o *mezinárodní smlouvu*, otevřenou k podpisu členskými státy Rady Evropy. Ustanovení čl. 6 odst. 2 znějíci „*Služební podmínky zaměstnanců místní správy musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu na základě vlastností a kvalifikace; za tímto účelem se zajišťují přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace, přiměřené odměňování a přiměřené vyhlídky na postup.*“ výstižně vyjadřuje filozofii zvláštní právní úpravy služby úředníků územních samosprávných celků, která spočívá v kombinaci na ně kladených vysokých kvalifikačních požadavků a tomu odpovídajících kompenzací. Zvláštní systém přístupu k Chartě nenutí členské státy převzít veškerý její obsah, což se týká – mimo jiných ustanovení – i (celého) článku 6. Česká republika učinila prohlášení, podle něhož se necítí být vázána částí Charty, mimo jiné také ve vztahu k čl. 6 odst. 2,⁴⁵ což však nelze chápat jako deklarování odmítnutí jakéhokoli minimálního standardu profese úředníka, neboť ten je dán, (jak uvedeno výše) již v ústavněprávní rovině.

⁴¹ Srov. např. Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. VI. Soulad s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími z Evropské dohody.

⁴² Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 6. září 2001 k mimořádné zprávě Evropského veřejného ochránce práv Evropskému parlamentu v návaznosti na iniciativní přezkum týkající se existence a veřejné dostupnosti kodexu pro řádnou správní praxi v jednotlivých orgánech a institucích Společenství, C5-0438/2000 – 2000/2212(COS).

⁴³ Tento text je svou osobní působností omezen na úředníky, popř. jiné zaměstnance Evropských společenství a svou věcnou působností svázán s výkonem správních činností.

⁴⁴ Přijata ve formě konvence Výborem ministrů v červnu 1985. Od 15. října 1985 byla otevřena k podpisům států. Česká republika k přistouplila 28. května 1998 s platností od 1. září 1999 – viz sdělení Ministerstva zahraničí č. 181/1999 Sb.

⁴⁵ Srov. tamtéž.

Soubor etických pravidel představuje *Modelový kodex chování veřejných úředníků* z roku 2000.⁴⁶ Vydán byl jako *doporučení* Výboru ministrů Rady Evropy. Tento dokument, který se týká všech *veřejných úředníků* (čl. 1 odst. 1), výslovně přijímá za svůj cíl „*specifikovat standardy integrity a chování, jež musejí veřejní úředníci zachovávat, pomáhat jim v jejich dodržování a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna očekávat od veřejných úředníků*“ (čl. 3). Obecně na úředníkovi vyžaduje, aby vykonával své povinnosti „*ve shodě s právem, s oprávněnými pokyny a s etickými standardy, které se vztahují k výkonu jeho funkce*“ (čl. 4 odst. 1). Za pozornost stojí ustanovení článku 2, zejména pak odstavce 2, který zní: „*Tento kodex tvoří část podmínek zaměstnání každého veřejného úředníka od okamžiku, kdy potvrdí, že byl o něm informován.*“ Dikci zřejmě není možné vykládat tak, že kodex doplňuje jako „*rovnocenný partner*“ obecně závazné pracovněprávní předpisy, vnitřní předpisy nebo obsah právního úkonu, kterým vznikl zaměstnanecký vztah úředníka; na druhou stranu však může být vykládána jako podnět ke zohlednění kodexu jako podpůrného argumentu při výkladu obsahu právních nebo vnitřních předpisů nebo právních úkonů. Tím se vracíme k jednomu z konstatovaných významů etických pravidel, který jim přiznává přes jejich právní nezávaznost určitý právní význam.

c) Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Otázkám efektivity výkonu veřejné správy věnuje dlouhodobě pozornost i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, z jejíchž aktivit v této oblasti připomeňme alespoň *Doporučení pro členské státy o zdokonalení etického chování ve veřejné službě* z roku 1998⁴⁷ zahrnující dvanáct principů. Z hlediska (právního) zaměření práce je významný druhý princip, který požaduje *zakotvení etických standardů v právu*.

⁴⁶ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R 2000 (10).

⁴⁷ Srov. např. *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. PUMA Note de synthèse No. 4. Service de la Gestion Publique. Mai 1998. Publikovány na <http://www.oecd.org/dataoecd/59/54/1899161.pdf>.

II. Účastníci, předmět a obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

A. Účastníci pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Zaměstnavatel

a) Zaměstnavatel jako právní subjekt

Zaměstnavatelem v obecném pracovním poměru se rozumí ten, kdo užívá za úplatu pracovní sílu fyzické osoby z právního důvodu zakládajícího podle zákona pracovní poměr (pracovní smlouvy nebo jmenování).

Zaměstnavatelem v pracovním poměru úředníka územního samosprávného celku mohou být pouze:

- obec (obcí je i městys nebo město, včetně statutárního města),
- kraj,
- hlavní město Praha,
- městská část hlavního města Prahy.

Obec, kraj i hlavní město Praha jsou ze zákona právnickými osobami (§ 2 odst. 1 o. zř., § 1 odst. 2 kr. zř., § 1 odst. 2 zák. o Praze), včetně způsobilosti mít práva a povinnosti zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích a způsobilosti vlastními právními úkony nabývat těchto práv nebo na sebe brát tyto povinnosti. Způsobilost k právům a povinnostem a způsobilost k právním úkonům se dovozuje i v případě městských částí hlavního města Prahy, které podle § 3 odst. 2 zák. o Praze „(...) v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem (legislativní zkratka pro Statut hlavního města Prahy – pozn. aut.) vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.“ Podle převažující interpretace je městská část hlavního města Prahy nositelem právní subjektivity (i navazující způsobilosti k právním úkonům) speciální čili omezené.⁴⁸ Postavení zaměstnavatele však do rozsahu této způsobilosti patří, což plyne přímo ze zákona.⁴⁹

⁴⁸ Srov. např. Vedral, J. Zákon o hlavním města Praze. Komentář. 1. vyd. Praha : Institut pro místní správu, 2005, str. 5-6.

⁴⁹ Srov. zejm. § 104 odst. 1 větu první zák. o Praze, která zní: „Úřad městské části tvoří tajemník úřadu

Na rozdíl od městských částí hlavního města Prahy není přiznána ani omezená právní subjektivita a způsobilost k právním úkonům městským obvodům nebo městským částem územně členěných statutárních měst, které jsou pouze organizačními jednotkami města (§ 20 odst. 2 o. zř.)⁵⁰; podle § 134 odst. 1 o. zř. „(...) *jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem* (tohoto města, vydaným dle § 130 o. zř. – pozn. aut.).“ *Zaměstnavatelem* úředníků zařazených do úřadu městské části územně členěného statutárního města je proto příslušné statutární město, a nikoli jeho městský obvod nebo městská část; ty v pracovněprávních vztazích mohou pouze *jednat jménem zaměstnavatele*, jestliže jim toto oprávnění svěřuje statut.

b) Přímé jednání zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích

Zaměstnavatelem v pracovním poměru úředníka územního samosprávného celku je právnická osoba, v případě městské části hlavního města Prahy struktura se srovnatelnou právní způsobilostí.

Jednání zaměstnavatele, který je právnickou osobou, se obecně řídí ustanovením § 20 obč. zák. – srov. § 8 zák. práce. Jménem zaměstnavatele, který je právnickou osobou, jedná *statutární orgán* (§ 20 odst. 1 obč. zák.), případně za něho mohou činit úkony *pracovníci nebo členové*, pokud to stanoví vnitřní předpis, případně pokud je to obvyklé vzhledem k jejich pracovnímu zařazení (§ 20 odst. 2 obč. zák.).

Jednání zaměstnavatele, který je obcí, krajem, hlavním městem Prahou nebo městskou částí hlavního města Prahy, se řídí ustanoveními zákonů o územní samosprávě. K tomu je vhodné dodat, že s úředníkem (ale také s jiným zaměstnancem) přitom bude jednat nejen ten, kdo vykonává funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, ale i jiné osoby (typicky přímí nadřízení); to však vyplývá již z uvedených ustanovení občanského zákoníku.

Kdo vykonává funkci statutárního orgánu zaměstnavatele? – Tato otázka je upravena pro úředníky územních samosprávných celků, ale i pro neúřednické zaměstnance zákony o územní samosprávě. Podle nich funkci statutárního orgánu zaměstnavatele plní

městské části a zaměstnanci městské části zařazení do úřadu městské části.“ Hovoří-li citované ustanovení o výslovně zaměstnancích *městské části* (nikoli hlavního města), předpokládá tak nutně odpovídající právní způsobilost městské části.

⁵⁰ Břeň, J. Mají městské části postavení právnické osoby? 6.12.2006. Webové stránky: http://ihned.cz/c4-10001095-19904530-000000_detail-maji-mestske-casti-postaveni-pravnicke-osoby.

- ve vztahu k zaměstnanci zařazenému do obecního úřadu *tajemník obecního úřadu* /§ 110 odst. 4 písm. d) o. zř., resp. není-li tajemník ustanoven nebo není-li funkce tajemníka zřízena,⁵¹ *starosta* (§ 110 odst. 3 o. zř.);
- ve vztahu k zaměstnanci zařazenému do krajského úřadu *ředitel krajského úřadu* /§ 69 odst. 2 písm. c) kr. zř./ V případě nepřítomnosti je ředitel krajského úřadu zastupován *zástupcem ředitele* (§ 68 odst. 2 kr. zř.);
- ve vztahu k zaměstnanci zařazenému do Magistrátu hlavního města Prahy *ředitel Magistrátu hlavního města Prahy* /§ 81 odst. 5 písm. e) zák. o Praze/. Obecné ustanovení o zastupování ředitele magistrátu zákon o hlavním městě Praze (zřejmě v důsledku legislativního opomenutí) neobsahuje;
- ve vztahu k zaměstnanci zařazenému do úřadu městské části hlavního města Prahy *tajemník úřadu městské části*, resp. není-li funkce tajemníka zřízena, *starosta městské části* (§ 104 odst. 1 věta druhá zák. o Praze – na rozdíl od § 110 odst. 3 o. zř. není zvláště řešena situace, kdy je funkce tajemníka zřízena, avšak není dosud obsazena⁵²).

V souvislosti s právě provedeným stručným výčtem vyvstávají některé složitější otázky.

- Tak například, kdo plní funkce statutárního orgánu vůči zaměstnancům zařazeným do úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města? V obcích obecně podle § 110 odst. 4 písm. d) o. zř. platí, že funkce zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích plní tajemník obecního úřadu (případně starosta) vůči zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu. V územně členěných statutárních městech, kde je orgánům městských obvodů nebo částí zcela nebo zčásti svěřena přenesená působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají pověřené obecní úřady, popřípadě některá přenesená působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají obecní úřady obce s rozšířenou působností, je nutné rozlišit tajemníka magistrátu a tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části. Tajemník magistrátu plní funkce zaměstnavatele vůči

⁵¹ Funkce tajemníka obecního úřadu se zřizuje obligatorně v obcích s pověřeným obecním úřadem nebo v obcích s rozšířenou působností; v ostatních obcích je její zřízení fakultativní (srov. § 110 odst. 1 o. zř.).

⁵² Situaci vyžadující rychlé řešení by podle mého názoru bylo možné řešit výkladem slov „*není-li funkce tajemníka (...) zřízena*“ v § 104 odst. 1 věty druhé zák. o Praze způsobem zahrnujícím také význam *je-li funkce tajemníka zřízena, ale není-li dosud obsazena*.

zaměstnancům zařazeným do magistrátu, a to přímo ze zákona. Tajemník úřadu městského obvodu nebo městské části plní tyto úkoly vůči zaměstnancům zařazeným do úřadu městského obvodu nebo městské části, jestliže byly svěřeny městskému obvodu nebo městské části statutem města v souladu s § 131 písm. e) o. zř.; pokud k takovému svěřeni nedošlo, plní úkoly zaměstnavatele i vůči zaměstnanci zařazenému do úřadu městského obvodu nebo městské části (!) tajemník magistrátu územně členěného statutárního města, neboť jinak by posledně citované ustanovení obecního zřízení postrádalo funkčnost. Pro úplnost dodejme, že i v případě, kdy plní funkce zaměstnavatele vůči zaměstnanci zařazenému do úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města tajemník tohoto úřadu, zaměstnavatelem je stále statutární město. Městský obvod nebo městská část totiž následkem svěřeni úkolů zaměstnavatele podle § 131 písm. e) o. zř. nenabývá speciální právní subjektivitu.⁵³

- Další otázka vyplývá z právního postavení tajemníka obecního úřadu, ředitele krajského úřadu, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy a tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy. Ti jednak plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, jednak jsou ze zákona sami zaměstnanci. Protože sami vůči sobě funkci statutárního orgánu zaměstnavatele plnit nemohou, stanoví zákony o územní samosprávě (které těmto osobám popsané „dvojaké“ právní postavení založily), že tuto funkci plní vůči tajemníkovi obecního úřadu starosta obce /§ 103 odst. 4 písm. i) o. zř./ a vůči řediteli krajského úřadu hejtman /§ 61 odst. 3 písm. h) kr. zř./.

Obecní zřízení výslovně neřeší otázku, kdo plní úkoly zaměstnavatele vůči tajemníkovi úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města. Jestliže však statut města svěří městskému obvodu nebo městské části „výkon funkce zaměstnavatele pro zaměstnance zařazené do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části (...)“ /§ 131 písm. e) o. zř./, nevyplyne-li ze statutu něco jiného, bude se svěřeni týkat i výkonu funkce zaměstnavatele vůči tajemníkovi úřadu městského obvodu nebo městské části. Tuto funkci bude v souladu s § 146 o. zř., který vztahuje na statutární města a

⁵³ Jinak řečeno, zůstává strukturou bez právní subjektivitu jednajícím za statutární město podle § 134 odst. 1 o. zř.

jejich městské obvody a části podle hlavy VIII ustanovení ostatních hlav, nestanoví-li se v hlavě VIII jinak, vykonávat starosta; příslušným ustanovením ostatních hlav zákona bude v tomto případě § 103 odst. 4 písm. i) o. zř., podle něhož plní funkce zaměstnavatele vůči tajemníkovi obecního úřadu starosta obce.

Zákon o hlavním městě Praze výslovně neřeší, kdo plní úkoly zaměstnavatele vůči řediteli Magistrátu hlavního města Prahy a vůči tajemníkovi úřadu městské části hlavního města Prahy. Z ustanovení § 72 odst. 3 písm. g) zák. o Praze (podle kterého vykonává primátor hlavního města funkci hejtmana kraje, nestanoví-li zákon jinak) a dále z ustanovení § 61 odst. 3 písm. h) kr. zř. (podle kterého plní vůči řediteli krajského úřadu úkoly zaměstnavatele hejtman) však můžeme dovodit, že v hlavním městě Praze plní tyto úkoly vůči řediteli Magistrátu primátor. Využijeme-li tento závěr ve spojení s ustanovením § 97 odst. 3 věty první zák. o Praze (podle kterého se na postavení a jednání starosty městské části a na jeho práva a povinnosti obdobně použijí ustanovení o postavení a jednání a o právech a povinnostech primátora), docházíme k dalšímu závěru, že v městské části hlavního města Prahy plní úkoly zaměstnavatele vůči tajemníkovi úřadu starosta.

- V souvislosti s jednáním zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích můžeme ještě pro úplnost zmínit v praxi ojedinělou možnost *přechodné správy obce* podle ust. § 98 o. zř. vykonávanou *správce obce*, kterého v zákonem stanovených případech jmenuje Ministerstvo vnitra z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra (obdobně i ust. § 93 zák. o Praze, podle něhož ředitel Magistrátu jmenuje *správce městské části*). Jmenovaný správce dočasně vykonává v omezeném (nezbytně nutném) rozsahu samostatnou působnost obce (městské části hlavního města Prahy) a, není-li zřízena nebo obsazena funkce tajemníka, bude vykonávat i některé pravomoci starosty, jako je plnění úkolů zaměstnavatele.

c) Ke vztahu zaměstnavatele a úřadu

Od zaměstnavatele, ale i od orgánu plnícího úkoly zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích je nutno odlišit obecní úřad, magistrát územně členěného statutárního města, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části

hlavního města Prahy. Úřad je pouze *organizační strukturou bez pracovněprávní subjektivity*, nemá způsobilost mít práva a povinnosti ve vztahu k zaměstnanci, který je do něho zařazen. V tom ohledu se ještě někdy můžeme setkat s chybnou praxí personálních útvarů úřadů územních samospráv označující úřad jako zaměstnavatele, částečně snad ještě ovlivněnou dřívější právní úpravou /viz kap. I, podkap. B, bod 2, písm. c)/.

Nejasnosti, přetrvávající v personální agendě územních samosprávných celků v otázce vztahu zaměstnavatele a úřadu (v otázce správného určení práv a povinností zaměstnavatele v pracovním poměru úředníka), zaznamenala i soudní praxe. Z rozhodnutí, která se věnují otázce pracovněprávní subjektivity územních samosprávných celků (a která přitom také poukazují na zmatení právních pojmů), můžeme pro zajímavost citovat z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2691/2005: *„Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) obecnímu úřadu jako orgánu (organizační jednotce) obce nepřiznává způsobilost samostatně nabývat práva z právních vztahů a nést povinnosti z těchto vztahů vyplývající. V tomto zákoně ani v jiných obecně závazných právních předpisech není obsaženo žádné ustanovení, které by obecnímu (městskému) úřadu jako organizační jednotce obce tuto způsobilost přiznávalo (tak, jak to předpokládá ustanovení § 8 odst. 2 zák. práce) alespoň pro oblast pracovněprávních vztahů. Ze zákona o obcích naopak vyplývá, že obecní úřad se v pracovněprávních vztazích nemůže samostatně zavazovat a že ani není určena osoba, která by byla oprávněna v pracovněprávních vztazích jednat jménem obecního úřadu. Starosta obce zastupuje navenek obec [pokud není v obci tajemník obecního úřadu, plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce - srov. § 103 odst. 1 a odst. 4 písm. b) zákona o obcích] a tajemník obecního úřadu, který mimo jiné plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, je ze své činnosti odpovědný starostovi [srov. § 110 odst. 2, § 110 odst. 4 písm. d) zákona o obcích]. Obecní úřad není schopen ani samostatně plnit závazky z pracovně právních vztahů (vlastní majetek a finanční zdroje má pouze obec a nikoli obecní úřad); soudní rozhodnutí, kterým by byla uložena obecnímu úřadu povinnost k plnění, by proto ani nebylo možné vykonat. Pokud zákon hovoří o „zaměstnancích obce zařazených do obecního úřadu“ (srov. § 109 a násl. zákona o obcích), je zřejmé, že tím rozumí osoby,*

kteře jsou v pracovním poměru k obci a které své pracovní úkoly plní v orgánu (organizační jednotce) obce – tedy u obecního úřadu.“ Naprosto obdobné závěry, které byly v citovaném rozsudku vysloveny pro vztah obce a obecního úřadu, budou samozřejmě platit i pro vztah kraje a krajského úřadu, pro vztah hlavního města Prahu a Magistrátu hlavního města Prahy, jakož i pro městskou část hlavního města Prahy a její úřad.

2. Zaměstnanec

Z hlediska vymezení skupiny zaměstnanců podřízených úpravě zákona o úřednících se setkáváme se třemi právními pojmy: *úředník*, *vedoucí úředník* a *vedoucí úřadu*. Z definičních ustanovení § 2 odst. 5 a 7 vyplývá, že *vedoucí úředníci jsou kategorií úředníků* a že *vedoucí úřadu je jedním z vedoucích úředníků, a tedy také jedním z úředníků*.⁵⁴

a) Úředník jako zaměstnanec

Zaměstnancem v obecním pracovním poměru je fyzická osoba vykonávající pro zaměstnavatele práci na základě pracovní smlouvy, popř. jmenování, za což jí náleží odměna.

Zaměstnancem v pracovním poměru úředníka územního samosprávného celku je pouze úředník, přičemž zákon o úřednících osobu úředníka vymezuje pozitivně i negativně.⁵⁵

Pozitivní vymezení je založeno na kombinaci dvou kritérií. Prvním je *podíl na výkonu správních činností*, jimiž se podle zákona o úřednících (§ 2 odst. 3) rozumí „(...) *plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů*“. Jedná se o kritérium materiální (zaměřuje se na povahu samotné činnosti). Jeho zakotvením zákonodárce sleduje oddělení zaměstnanců vykonávajících (výlučně nebo i jen částečně) správní činnost od zaměstnanců vykonávajících (pouze) jiné než správní činnosti.

⁵⁴ Srov. Vápeník, M. Územní samospráva. Zákon o obcích. Zákon o krajích. Zákon o hlavním městě Praze. Zákon o úřednících územních samosprávních celků. Poznámky, prováděcí předpisy, vybrané souvisící předpisy. Praha : EUROUNION Praha, s.r.o., 2008, str. 465.

⁵⁵ Srov. Vedral, J. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 1. část: Úvod. Vymezení působnosti zákona Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25174CZ.

Druhým kritériem je *zařazení do úřadu*, kterým se podle § 2 odst. 2 zák. o úřednících rozumí *obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města nebo magistrát územně členěného statutárního města, úřad městského obvodu nebo úřad městské části územně členěného statutárního města, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo úřad městské části hlavního města Prahy*. Zařazení provádí podle § 3 cit. zák. vedoucí úřadu v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě. Toto kritérium je formální či institucionální povahy (zaměřuje se na akt služebního zařazení). Jeho zakotvením se sleduje doplnění obecného vymezení správních činností, které by samo o sobě ještě nevytvářelo funkční definici úředníka.

Negativní vymezení vyplývá z ustanovení § 1 odst. 3 zákona o úřednících, které zní: „*Tento zákon se nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku*

- a) *zařazené v jeho organizačních složkách,¹⁾*
- b) *zařazené jen v jeho zvláštních orgánech,²⁾*
- c) *kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí.“⁵⁶*

Přísně vzato, je nutné souhlasit s názorem *J. Vedrala*, že toto ustanovení zák. o úřednících je nadbytečné.⁵⁷ I kdyby je totiž zákonodárce výslovně nezakotvil, bylo by možné dospět k jeho pojmovému obsahu výkladem, a to na základě § 4 odst. 2 zák. o úřednících, v němž je vymezen pojem úředníka a jehož výkladem *a contrario* je možné také dovodit, kdo úředníkem není. /Zaměstnanci uvedení pod písmeny a) a b) nesplňují

⁵⁶ *Organizační složku územního samosprávného celku* upravuje § 23 a násl. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, na který odkazuje poznámka pod čarou č. 1 zák. o úřednících. Organizační složku jako své zařízení bez právní subjektivity může zřizovat územní samosprávný celek ve své pravomoci k plnění svých úkolů (zákon uvádí zejm. úkoly v oblasti hospodářského využívání majetku územního samosprávného celku a v oblasti zabezpečení veřejně prospěšných činností); pracovníci v takové organizační složce jsou zaměstnanci jejího zřizovatele (tedy územního samosprávného celku), nestanoví-li zvláštní zákon jinak. *Zvláštní orgány územního samosprávného celku* se zřizují pouze pro výkon přenesené působnosti podle zákonů o územní samosprávě (srov. ust. § 106 odst. 1 o. zř., ust. § 65 odst. kr. zř., ust. § 80 zák. o Praze) ve spojení se zvláštními zákony, na které příkladmo odkazuje poznámka pod čarou č. 2 zák. o úřednících /zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů; jiným zvláštním zákonem je např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů/. Jako takový zvláštní orgán se zřizují např. komise pro projednávání přestupků nebo bezpečnostní rady.

⁵⁷ Srov. *Vedral, J.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 1. část: Úvod. Vymezení působnosti zákona Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25174CZ.

formální kritérium zařazení do úřadu územního samosprávného celku, neboť jak organizační složka územního samosprávného celku, tak jeho zvláštní orgán, jsou od shora uvedených úřadů odlišné; tito zaměstnanci nejsou úředníky, kdežto zaměstnanci uvedení pod písmenem c), vzhledem k tomu, že se žádným způsobem nepodílejí na výkonu správních činností, nespĺňují materiální kritérium./ Důvodem, který vedl zákonodárce k zakotvení negativního výčtu, byla nejspíše snaha o větší instruktivnost zákona.

b) Vedoucí úředník

Vedoucím úředníkem je podle ustanovení § 2 odst. 5 zákona o úřednících *úředník, který je vedoucím zaměstnancem*, tj. naplňuje znaky vedoucího zaměstnance podle zákoníku práce (ust. § 11 odst. 4 zák. práce; odkaz provedený v poznámce pod čarou č. 3 v zákoně o úřednících je již zastaralý).

V předmětném ustanovení zákoníku práce jsou vedoucí zaměstnanci zaměstnavatele vymezení jako zaměstnanci, kteří „(...) jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny.“ Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že k tomu, aby byl úředník považován za vedoucího úředníka podle zákona o úřednících, musí mít jednak vymezené (řídící) postavení v organizační struktuře a jednak s tímto postavením spjatá kvalifikovaná oprávnění (organizační, řídící a kontrolní). Judikatura a komentářová literatura často výslovně zdůrazňují, že vedoucím zaměstnancem může být jen ten, komu je podřízen alespoň jeden další zaměstnanec,⁵⁸ což však přímo vyplývá ze stanovení zmíněných kvalifikovaných oprávnění vedoucího zaměstnance. Vedle tohoto upřesnění pozitivního vymezení podává odborná literatura také negativní pojmové vymezení vedoucího zaměstnance, podle kterého není vedoucím zaměstnancem ten, kdo pouze dočasně zastupuje nepřítomného vedoucího zaměstnance, sám nemá podřízené pracovníky a status vedoucího zaměstnance mu nenáleží podle právního ani vnitřního předpisu, ani ten, kdo je krátkodobě pověřen řízením určitého dílčího pracovního procesu, aniž by mu právní nebo vnitřní předpis v této souvislosti přiznával postavení vedoucího zaměstnance.⁵⁹

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19.1.2004, sp. zn. 21 Cdo 1527/2003, publikováno též pod č. 96/2006 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČR. Srovnej též Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 43-44.

⁵⁹ Srovnej na témže místě komentáře citovaného v předchozí poznámce.

K předpokladům podle zákoníku práce připojuje zákon o úřednících ještě další nezbytný předpoklad, kterým je *jmenování* vedoucího úředníka do funkce (v ust. § 4 odst. 3 v části věty za středníkem zák. o úřednících). Úprava jmenování vedoucích úředníků bude vyložena v kap. III, podkap. B, bodu 5 této práce.

c) Vedoucí úřadu

Vedoucím úřadu je podle ustanovení § 2 odst. 7 zák. o úřednících *vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu,⁶⁰ 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*. Legální definice je založena na uzavřeném (taxativním) výčtu funkčních pozic. Taxativní výčet lze za současného právního stavu dovést právě jen u vedoucích úřadů v územních samosprávných celcích. Naproti tomu u ostatních vedoucích úředníků o něm hovořit nelze, neboť škála jejich funkčních pozic je širší, zčásti v místě a v čase proměnlivá a jen zčásti výslovně popsána právními předpisy,⁶¹ a obecnou definici by tedy nést nemohla.

V souvislosti se zákonem založeným pevným spojením funkce vedoucího úřadu s taxativním výčtem funkčních míst je nutné rozlišovat mezi *zastáváním funkce vedoucího úřadu* a *plněním úkolů vedoucího úřadu*. V případě, kdy je funkce vedoucího úřadu zřízena a obsazena, plní úkoly vedoucího úřadu tento vedoucí; jestliže uvedená funkce zřízena nebo obsazena není, plní úkoly vedoucího úřadu jiná osoba, kterou je podle § 2 odst. 8 zák. o úřednících starosta. V později popsaném případě starosta nezastává a nemůže zastávat funkci vedoucího úřadu, neboť tato funkce není součástí taxativního výčtu pozic vedoucího úřadu. Závěr, že starosta není v tomto případě vedoucím úřadu (není vedoucím úředníkem, resp. vůbec úředníkem ve smyslu zákona o úřednících), však nebrání tomu, aby plnil jeho úkoly (úkoly jinak spojené s funkcí vedoucího úřadu, tj. spojené s touto funkcí, je-li zřízena a obsazena). Plnění těchto úkolů mu nebude příslušet z funkce vedoucího úřadu, nýbrž z funkce starosty ve spojení s negativní podmínkou neobsazení nebo nezřízení funkce vedoucího úřadu.

⁶⁰ Kolman, P. Tajemník obecního úřadu. Právní rádce č. 3/2003, str. 34-36.

⁶¹ Právní předpisy například užívají pojem vedoucí odboru, nesetkáme se v nich například s vedoucím úseku nebo vedoucím pododdělením. V praxi se ovšem setkáváme se všemi zmíněnými funkčními místy.

3. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

a) Z pohledu obecné pracovněprávní úpravy účastníků (subjektů) pracovního poměru *je okruh účastníků pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku podle zákona o úřednících vymezen konkrétněji*, a to na obou stranách (zaměstnavatele i zaměstnance).

V tomto pracovněprávním vztahu může stát na straně *zaměstnavatele* pouze územní samosprávný celek, kterým podle ust. § 2 odst. 1 zák. o úřednících je obec a kraj a dále pro účely tohoto zákona též hlavní město Praha, město, statutární město a městská část hlavního města Prahy;⁶² zaměstnavatelé jsou tedy určeni taxativním výčtem. Podle zákoníku práce může být zaměstnavatelem kterákoliv právnická nebo fyzická osoba, která je nadána odpovídající pracovněprávní subjektivitou (způsobilostí mít práva a povinnosti zaměstnavatele).

Na straně *zaměstnance* může stát jen úředník, který je od „běžného“ zaměstnance odlišen tím, že jsou na něho kladeny zvláštní požadavky a také že je blíže vymezena jeho činnost (podíl na výkonu správních činností) a s ní spojené zařazení do organizační struktury zaměstnavatele (do úřadu); zákoník práce stanoví jen obecné předpoklady statusu zaměstnance a obecně též vymezuje jeho činnost (definicí závislé práce).⁶³

b) Pro úplnost je možné dodat, že územní samosprávné celky nevystupují jako zaměstnavatelé pouze vůči úředníkům, ale zaměstnávají i jiné osoby. Práva a povinnosti z pracovního poměru (případně z jiného pracovněprávního vztahu) těchto ostatních zaměstnanců (kteří mohou pro územní samosprávný celek vykonávat práci v pracovním poměru nebo na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) se řídí obecnou pracovněprávní úpravou. Pro tyto ostatní pracovněprávní vztahy k územním samosprávným celkům z existence zákona o úřednících odlišnosti tedy nevyplývají.

⁶² Použití obratu „a dále jen“ je třeba vysvětlovat s ohledem na ústavní vymezení územních samosprávných celků. Ústava v čl. 99 jako o územních samosprávných celcích výslovně hovoří o obcích a krajích, zákony o územních samosprávných celcích používají též jiná označení. Proto bylo nutné do vymezení územního samosprávného celku pro účely zákona o úřednících zařadit i pojmy hlavní město Praha, město, statutární město a městská část hlavního města Prahy. Srov. *Vápeník, M.*, cit. dílo, str. 465.

⁶³ Tamtéž, str. 464-465.

B. Předmět pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Podíl na výkonu správních činností jako předmět pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

Předmětem (objektem) obecného pracovního poměru je chování jeho účastníků, kterým tito uskutečňují (realizují) práva a povinnosti z tohoto poměru vyplývající. Z věcného hlediska toto chování není (ani nemůže být) zákoníkem práce jako obecným předpisem pracovního práva blíže vymezeno.

Předmětem pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je podíl na výkonu správních činností. Pro účely zákona o úřednících se podle ust. § 2 odst. 3 správními činnostmi rozumí „(...) plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních předpisů“.⁶⁴ Z vymezení správních činností v zákoně o úřednících je patrné, že nejde o definici, která by podávala jejich jednoznačný, taxativně vymezený výčet; s ohledem na další vývoj a s ním související možné změny v okruhu vykonávaných správních činností by nebyla jejich přesná definice formou vyčerpávajícího výčtu praktická. Naproti tomu má stěžejní význam přesnost určení toho, zda se zaměstnanec podílí na výkonu správních činností (a to i jen částečně), nebo vykonává pouze jiné činnosti; pro jeho zařazení buď na místo úředníka (na něhož se vztahuje režim zákona o úřednících), nebo na pozici jiného zaměstnance (jehož pracovní poměr se řídí pouze zákoníkem práce a ostatními pracovněprávními předpisy) je především podstatný obsah uzavřené pracovní smlouvy, resp. sjednaný druh práce.

2. Bližší určení správních činností a jeho význam pro praxi

Nemůže-li přesné vymezení správní činnosti vycházet ze zcela obecného vyčerpávajícího výčtu, může však využít určitých obecnějších klasifikací, a to jednak ve formě obecně závazných právních předpisů, jednak ve formě metodické pomoci personální praxi územních samospráv.

⁶⁴ Např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů atd.

Z právních předpisů je potřebné uvést tyto:

- *zákon o úřednících*. Podle něho je přiblížena činnost úředníka prostřednictvím kategorií samostatné a přenesené působnosti. Zatímco plnění úkolů v oblasti *přenesené* působnosti patří k činnosti úředníka již vzhledem k zákonnému vymezení úřadu jako orgánu územního samosprávného celku pro tuto oblast (k tomu srov. § 109 odst. 3 o. zř., § 67 a 67 kr. zř., § 81 odst. 2 a 3, § 103 a 104 odst. 3 zák. o Praze), úkoly v oblasti *samostatné* působnosti budou úředníci plnit v té míře, v jaké bylo plnění těchto úkolů uloženo úřadu v souladu se zákony o územní samosprávě;
- *vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků*. Vyhláška provádí § 33 odst. 1 zákona o úřednících a ve vazbě na použití institutu uznání rovnocennosti vzdělání ve svých přílohách uvádí řadu správních činností. Uznání rovnocennosti vzdělání nahrazuje zkoušku ze zvláštní odborné způsobilosti podle vyhlášky č. 512/2002 Sb.;
- *vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů*. Tato vyhláška byla vydána k provedení § 21 zákona o úřednících. Týká se povinnosti úředníků prokázat zvláštní odbornou způsobilost pro výkon správních činností v ní stanovených. Správní činnosti specifikuje podle jednotlivých oblastí výkonu státní správy (§ 1 odst. 1) a dále podrobněji podle náplně (§ 1 odst. 2 a příloha). Výčet správních činností je vyčerpávající (taxativní); tuto povahu má však pouze pro účely citované vyhlášky;⁶⁵
- *nařízení vlády č. 137/2009 Sb., kterým se stanoví katalog prací ve veřejných službách a správě*, vydané k provedení § 123 odst. 6 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Smyslem stanovení katalogu prací je zařazování prací (příkladů prací), vykonávaných zaměstnanci, jimž za tyto práce přísluší plat, do platových tříd (úředníků ve smyslu zákona o úřednících se týká bod 2.10. Státní správa a samospráva, resp. 2.10.1. Referent státní správy a samosprávy v příloze k tomuto nařízení).

⁶⁵ Nejedná se tedy o obecný taxativní výčet správních činností (který, jak výše uvedeno, není v praktické rovině představitelný), ale právě jen o výčet správních činností, k jejichž výkonu je nutná zvláštní odborná způsobilost. Srov. např. *Vedral, J.* K výkladu některých základních pojmů nového zákona o úřednících územních samosprávných celků. *Veřejná správa č. 5/2003*, str. 21.

K nástrojům *metodické pomoci* patří:

- *publikační činnost*, která zahrnuje jednak širší metodické příručky,⁶⁶ jednak písemná stanoviska k jednotlivým otázkám aplikace zákona o úřednících (např. Ministerstva vnitra);
- *lektorská činnost*, zajišťovaná především Institutem pro místní správu Praha.⁶⁷ Institut na svých internetových stránkách mimo jiné zveřejňuje i soubor otázek ke zkouškám zvláštní odborné způsobilosti. V souladu s § 1 odst. 2 vyhlášky č. 512/2002 Sb. otázky vycházejí z rozpracování náplně jednotlivých správních činností a mohou tedy sloužit jako pomocné kritérium pro posouzení, zda určitá vykonávaná činnost je správní činností podle zákona o úřednících;⁶⁸
- *poradenská činnost*, kam lze přiřadit například konzultace, informace apod., poskytované různými formami (např. odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra⁶⁹ nebo oddělením legislativním a právním Svazu měst a obcí České republiky⁷⁰).

Podle výše uvedených kritérií bude správní činností „(...) 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, další činnosti vyplývající ze zvláštních zákonů a příprava a vypracování věcných podkladů k ostatním správním činnostem.“⁷¹

⁶⁶ Např. Šelešovský, J., Špaček, D. a kol. Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006, 180 str., v elektronické podobě dostupná též na <http://www.mvcr.cz/clanek/personalistika-ve-verejne-sprave.aspx>, Korotvičková, M., Krumlová, J. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Praha : Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009, 38 str., v elektronické podobě dostupné též na <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim.aspx>.

⁶⁷ Institut pro místní správu Praha je státní příspěvkovou organizací zřízenou Ministerstvem vnitra. Jeho úlohou je vzdělávání úředníků podle zákona o úřednících. Blíže viz www.institutpraha.cz.

⁶⁸ Korotvičková, M., Krumlová, J., cit. dílo, str. 33-34.

⁶⁹ Odbor dozoru a kontroly veřejné správy poskytuje v rámci své činnosti též konzultace k výkladu zákona o úřednících. Blíže viz na internetové adrese <http://www.mvcr.cz/clanek/odbory-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Nw%3d%3d>.

⁷⁰ Oddělení legislativní a právní poskytuje konzultace mj. i v oblasti pracovního práva. Blíže viz na internetové adrese <http://www.smocr.cz/poradna/default.aspx>.

⁷¹ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 1 a 2. Tento výčet často využívají

Správné a přesné určení, zda konkrétní vykonávaná činnost je správní činností, je nezbytným předpokladem k tomu, aby bylo možno zaměstnance zařazeného do úřadu označit za úředníka. Z tohoto hlediska můžeme pracovní pozice dělit na ty,

- a) které nečiní v praxi potíže (postačí již obecné vymezení), to znamená, že bývají zcela pravidelně spojeny s postavením
 - úředníka podle zákona o úřednících, nebo
 - jiného zaměstnance zařazeného do úřadu, a na ty,
- b) u kterých bude naopak záležet na detailním popisu vykonávané činnosti (tedy až na zcela konkrétním vymezení).

Ad a) Příklady *pozic zcela pravidelně spojovaných s postavením úředníka podle zákona o úřednících* lze čerpat z již výše uvedeného výběru správních činností.

Činnosti spojené s pracovními místy jiných zaměstnanců zařazených do úřadu zákon o úřednících třídí do třech kategorií, a to na výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce /§ 1 odst. 3 písm. c)/; stejně zákon kvalifikuje i řízení takových činností.⁷² Výhradně pomocné práce vykonává např. sekretářka (asistentka), pokladní, výhradně servisní práce např. pracovník údržby a opravy informační techniky, řidič a výhradně manuální práce např. pracovník na úseku úklidu, zásobování nebo údržby.⁷³ Z výše uvedené stejné kvalifikace řízení činností nespojených s podílem na výkonu správních činností vychází otázka, zda zaměstnanec, který řídí zaměstnance nepodílející se na výkonu správních činností, sám se však na výkonu správních činností podílí, je úředníkem, popř. vedoucím úředníkem? K této otázce si lze představit dvě stanoviska. Podle prvního uvedený zaměstnanec není úředníkem, jak vyplývá z § 1 odst. 3 písm. c) odst. 5 zák. o úřednících, který ze své osobní působnosti vylučuje zaměstnance územního samosprávného celku, „kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí.“ (podtrhla K. P.). Podle druhého stanoviska by uvedený zaměstnanec byl úředníkem, neboť by naplňoval definici

autoři odborných statí, viz např. *Jouza, L.* Nová práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy. Právní rádce č. 11/2002, str. 39, nebo Pracovní smlouvy úředníků samosprávných celků. Veřejná správa č. 9/2003, str. 28.

⁷² V literatuře se můžeme setkat s (přibližně) souhrnným pojmem *obslužné činnosti*, srov. např. *Chrástková, K.* Metodická příručka k zákonu o úřednících. Veřejná správa č. 13/2003. Příloha, str. I-II, *Vidláková, O.* In: *Šelešovský, J., Špaček, D. a kol.*, cit. dílo, str. 23-24, nebo *Vidláková, O.*, cit. dílo, str. 13. Tento pojem v literatuře přetrvává z dřívější právní úpravy, platné do 31.12.2002 (např. § 113 odst. 6 o. zř., § 72 odst. 5 kr. zř.), jak uvádí např. *Onisko, J.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 16.

⁷³ *Chrástková, K.*, cit. dílo, str. II.

úředníka v § 2 odst. 4 zák. o úřednících, nikoli však definici vedoucího úředníka v odst. 5 (nebyl by totiž ve vedoucím postavení vůči úředníkovi, ale pouze vůči jinému zaměstnanci). Z obou stanovisek se přikláním k prvnímu, které je snad do jisté míry zjednodušující, podporují jej však dva zásadní důvody. První důvod spočívá v citované části negativního vymezení osobní působnosti zákona o úřednících, která se vztahuje na celý zákon včetně definice úředníka (nevztahuje-li se na uvedeného zaměstnance zákon jako celek, logicky se na něho nevztahuje ani definice úředníka podle § 2 odst. 4 zákona); druhý v zamezení kolizím vycházejícím ze dvou ne zcela shodných režimů pracovního poměru jednoho zaměstnance (například: náleželo by v případě skončení pracovního poměru po zrušení vedoucí funkce tomuto zaměstnanci odstupné jen podle zák. práce, nebo i podle zák. o úřednících?). Druhý důvod ukazuje kladnou stránku zjednodušení obsaženého v prvním stanovisku; skrývat ale nelze ani zápornou stránku zjednodušení, která se může projevit například tím, že zaměstnanec územního samosprávného celku zařazený do úřadu, který se bude podílet na výkonu správních činností a zároveň bude vedoucím zaměstnancem, aniž by mu však byl podřízen další úředník, nebude mít zvláštní povinnosti úředníka přímo ze zákona o úřednících. Zastávám názor, že zmíněná záporná stránka prvního stanoviska je však stále převážena důvody pro jeho přijetí a také, že je řešitelná jinak, než přijetím druhého stanoviska (u zmíněného vedoucího zaměstnance, který nemá zvláštní povinnosti úředníka přímo ze zákona, tak, že budou zcela obdobné povinnosti sjednány v jeho pracovní smlouvě).⁷⁴

Ad b) Příklady *pozic, jejichž spojení se statusem úředníka závisí především na detailním popisu (určení) vykonávané činnosti (druhu práce sjednaném v pracovní smlouvě)*, jsou účetní, zaměstnanec v podatelně, zaměstnanec, který zabezpečuje organizační činnosti.⁷⁵

⁷⁴ Srov. *Vedral, J.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 2. část: Vymezení základních pojmů. Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25175CZ. „Zbývá ještě zmínit se o vztahu § 2 odst. 4 k § 1 odst. 3 písm. c). Z něj vyplývá, že na osoby, které řídí výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací se tento zákon nevztahuje, byť by šlo o osoby, které jsou zaměstnanci územního samosprávného celku, podílejí se na výkonu správních činností, jsou zařazení do úřadu územního samosprávného celku. To může být třeba případ vedoucího takového odboru obecního úřadu, který zajišťuje správu budov ve vlastnictví územního samosprávného celku a kdy jsou v tomto odboru zařazení pouze zaměstnanci vykonávající manuální práce. Ani na zaměstnance vykonávající pouze manuální práce ani na osoby, které je řídí (být by vedle toho vykonávala nebo se podílela na výkonu správních činností), se nebude zákon o úřednících vztahovat.“ Citovaný text zůstává u konstatování vlastního závěru; nepodává jeho bližší vysvětlení. Podle mého názoru však tento závěr vychází z úvah obdobných těm, které jsem se pokusila postihnout (viz hlavní text).

⁷⁵ *Chrástková, K.*, cit. dílo, str. II-III, *Vidláková, O.* In: *Šelešovský, J., Špaček, D. a kol.*, cit. dílo, str. 24, *Vidláková, O.*, cit. dílo, str. 13.

Účetní, který má ve své náplni práce (v podrobnějším popisu pracovních úkolů) pouze vystavování a likvidaci faktur včetně kontroly položek a fakturovaných částek, nebo účetní, který komplexně vede účetnictví a stanovuje metodiku účetnictví, úředníkem není. Naproti tomu účetní, který se podílí na přípravě rozpočtu územního samosprávného celku (a tedy na plnění úkolů územního samosprávného celku v samostatné působnosti podle zvláštních právních předpisů⁷⁶), je úředníkem.⁷⁷

Zaměstnanec v podatelně, který pouze zabezpečuje podmínky plnění úkolů uložených územnímu samosprávnému celku v samostatné nebo přenesené působnosti tím, že zajišťuje plynulý chod podatelny (zejména příjem a odesílání písemností apod.), není úředníkem. Naopak zaměstnanec na stejné pracovní pozici, který bude vedle uvedené činnosti např. ještě poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nebo sledovat lhůty pro vyřízení žádostí či jiných podání, status úředníka mít bude.⁷⁸

Zaměstnanec, který zabezpečuje organizační činnosti např. pouze pořizováním zápisů z jednání územního samosprávného celku nebo výhradně technickou přípravou podkladů pro jednání jeho orgánů, výborů a komisí a zvláštních orgánů, úředníkem není, neboť svou činností opět pouze vytváří podmínky pro plnění úkolů územního samosprávného celku. Pokud však zaměstnanec vedle této činnosti připravuje ještě podklady pro jednání orgánů územního samosprávného celku, podílí se tím na výkonu správní činnosti, a je tedy úředníkem.⁷⁹

Můžeme shrnout, že *právní předpisy a nástroje metodické pomoci* mají význam nositelů bližších kritérií pro určení, zda konkrétní pracovní pozice je spojena s podílem na výkonu správních činností. S ohledem na různorodost správních činností však budou muset být tyto často určeny až v pracovní smlouvě. Tento význam můžeme označit jako *pozitivní* (je to význam pro určení, zda určitá činnost správní činností *je*).

Právní předpisy mohou mít pro určení správních činností také význam *negativní* (význam pro určení, že daná činnost správní činností *není*), a to v oblasti plnění jedné ze

⁷⁶ Např. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Chrástková, K., cit. dílo, str. III, Vidláková, O. In: Šelešovský, J., Špaček, D. a kol., cit. dílo, str. 24, Vidláková, O., cit. dílo, str. 13.

⁷⁸ Chrástková, K., cit. dílo, str. II, Vidláková, O. In: Šelešovský, J., Špaček, D. a kol., cit. dílo, str. 24, Vidláková, O., cit. dílo, str. 13.

⁷⁹ Chrástková, K., cit. dílo, str. II.

základních povinností úředníka – povinnosti prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném zákonem o úřednících /§ 16 odst. 1 písm. e)/. „Předmětem vzdělávání úředníků jsou především právní předpisy upravující konkrétní správní činnost, na jejímž výkonu se úředník podílí. Pokud takový právní předpis ve vztahu k náplni práce zaměstnance územního samosprávného celku neexistuje, pak tento zaměstnanec pravděpodobně není úředníkem.“⁸⁰

V praxi mohou nastat i případy, kdy ani s použitím všech výše uvedených kritérií nebude možné s jistotou určit, zda se zaměstnanec územního samosprávného celku, zařazený do jeho úřadu, podílí na výkonu správních činností (a tedy zda je úředníkem podle zákona o úřednících); v pochybnostech se obecně doporučuje, aby takový zaměstnanec byl pokládán za úředníka.⁸¹ Toto řešení dle mého názoru lépe odpovídá účelu právní úpravy jak z hlediska obecného zájmu (obecným zájmem je dosažení vysokého standardu výkonu správních činností, pro který představuje zužování požadavků kladených na úředníky v nejednoznačných případech neodůvodněné riziko), tak i zájmu jednotlivého zaměstnance (v zájmu zaměstnance nejsou jen výhody spojené se statutem úředníka, ale i některé požadavky právní úpravy, například kvalifikační, jejichž splnění vyžaduje sice úsilí, zároveň však zvyšuje hodnotu zaměstnance na trhu práce). V té souvislosti bývá uváděno, že pokud by byl v pochybnostech status úředníka zaměstnanci automaticky odpírán, mohlo by tím dojít k porušení zákona.⁸²

Dodejme, že v případech, kdy bude status zaměstnance územního samosprávného celku sporný, je autoritativní určení, zda daný zaměstnanec je či není úředníkem, v pravomoci soudu v občanském soudním řízení (§ 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). V takovém případě může zaměstnanec územního samosprávného celku na základě § 80 písm. c) občanského soudního řádu podat určovací žalobu, kterou se bude domáhat vyslovení, že je (není) v pracovním poměru úředníka, to však jen je-li na takovém určení naléhavý zájem, který musí žalobce prokázat.⁸³

⁸⁰ Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 21.

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Tamtéž.

⁸³ Vedral, J. K výkladu některých základních pojmů nového zákona o úřednících územních samosprávných celků. Veřejná správa č. 5/2003, str. 22. Naléhavý právní zájem o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je podle ustálené judikatury soudů dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo ohroženo právo žalobce nebo kde by se bez tohoto určení jeho právní postavení stalo nejistým (srov.

3. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

Zákoník práce odráží zcela obecné vymezení předmětu pracovního poměru jako chování, jímž se realizují práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele v tomto vztahu. Zákon o úřednících a jeho prováděcí právní předpisy vedou k užšímu vymezení předmětu pracovního poměru, k *chování záležejícímu v podílu na výkonu správních činností*, a toto vymezení představuje jedno ze dvou kritérií pozitivního vymezení statusu úředníka /viz výklad v podkap. A, v bodě 2, písm. a) této kapitoly/. Jako u řady jiných pracovních míst (místa mimo územní samosprávu, popř. mimo veřejnou správu vůbec) však obecně závazné právní předpisy v některých případech k užšímu vymezení zcela jednoznačně nepovedou a tehdy bude nezbytné se podrobněji zabývat charakterem vykonávané činnosti; je nutné zdůraznit, že v případě posuzování, zda určitá činnost je či není činností úředníka územního samosprávného celku, je správnost závěru nejen zájmem smluvních stran, ale také zájmem obecným (celospolečenským).

např. rozsudek bývalého Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 1971, sp. zn. 2 Cz 8/71, uveřejněný pod č. 17 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1972).

C. Obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Přehled obsahu pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

Obsahem obecného pracovního poměru jsou konkrétní práva a jim odpovídající konkrétní povinnosti stran.

Obsahem pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku jsou práva a povinnosti stanovené zákonem o úřednících a dalšími obecně závaznými právními předpisy. Tato práva a povinnosti můžeme třídit podle různých kritérií.

a) Podle *pramene právní úpravy* můžeme rozlišovat:

- povinnosti stanovené zákonem o úřednících;
- povinnosti stanovené zákoníkem práce;
- povinnosti stanovené dalšími právními předpisy (včetně zákonů o územní samosprávě, procesních právních předpisů atd.).

b) Podle *stran pracovního poměru* rozeznáváme:

- práva a povinnosti zaměstnavatele (územního samosprávného celku);
- práva a povinnosti zaměstnance (úředníka).

V dalším textu vyjdeme z třídění uvedeného pod písmenem b). Z hlediska třídění pod písmenem a) se zaměříme na zvláštní právní úpravu, tedy na práva a povinnosti upravené zákonem o úřednících, přičemž ne vždy se bude jednat o práva a povinnosti ustanovené výslovně.

2. Práva a povinnosti územního samosprávného celku jako zaměstnavatele

a) Práva

Jedno z práv územního samosprávného celku jako zaměstnavatele podle zákona o úřednících se realizuje *zařazováním fyzické osoby k výkonu správní činnosti* (§ 3). Zaměstnavatel tak v rámci své organizační kompetence určuje úředníkovi konkrétní správní činnost (konkrétní podíl na správních činnostech) a zároveň jej zařazuje na konkrétní pozici v organizační struktuře úřadu. Při tom přihlíží k potřebám efektivního plnění úkolů v oblasti veřejné správy; při posuzování těchto potřeb není vázán žádným zvnějšku striktně daným organizačním schématem, jinak řečeno má v tom směru jistou

autonomii rozhodování.⁸⁴ Jménem územního samosprávného celku jako zaměstnavatele provádí toto zařazení vedoucí úřadu.

Dalším právem zaměstnavatele podle zákona o úřednících je právo *naříditi úředníkovi pracovní pohotovost* (§ 14).⁸⁵ Pracovní pohotovost může být úředníkovi nařízena za podmínek a v rozsahu stanovených uvedeným zákonem; podmínkou držení pracovní pohotovosti není předchozí dohoda s úředníkem. (Podrobně k této otázce srov. kap. III, podkap. C, bod 3.)

Územní samosprávné celky mají rovněž právo *vyžadovat na úřednících vysokou úroveň plnění jejich pracovních úkolů*. Při tom se neomezují jen na požadavky výslovně kladené právními předpisy, ale vycházejí také z požadavků pravidel etiky, slušnosti, celkově dobré správní praxe. Jedná se o příklad práva zaměstnavatele, které není v této podobě výslovně zakotveno ustanovením právního předpisu, ale přesto je třeba ho dovodit (zčásti i na základě jednotlivých ustanovení právních předpisů – srov. např. § 16 zákona o úřednících, § 4 odst. 1, § 5 správního řádu atd.⁸⁶).

K uvedeným zvláštním povinnostem zaměstnavatele v pracovním poměru úředníka územního samosprávného celku je potřebné dodat, že *k právu se často přidružuje povinnost s tímž předmětem*. Tak např. zařazení k výkonu správní činnosti zaměstnavatel provádí dle svého uvážení, které však není libovolné (vždy však musí jít o zařazení do takové organizační struktury, u které je předpoklad, že bude sloužit k plnění veřejnoprávních funkcí účinně a hospodárně, že bude z hlediska občana transparentní, že bude rámcem pro korektní výkon správní činnosti atd.). *Tato specifická významová konotace „práv“ zaměstnavatele (nejde pouze o práva) vyplývá z jeho postavení subjektu veřejné správy*. Zaměstnavatel při realizaci těchto práv jedná daleko spíše v souladu se souvisejícími veřejnoprávními povinnostmi, než ryze autonomně.

⁸⁴ Pokud jde o organizační strukturu úřadů, zákony o územní samosprávě zmiňují některé typy vnitřních útvarů (odbory, oddělení). Nepředurčují však (a s ohledem na rozdílný rozsah úkolů v oblasti veřejné správy ani nemohou) rozdělení těchto útvarů podle věcné náplně jejich činnosti, a tím méně zařazování zaměstnanců.

⁸⁵ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 14.

⁸⁶ Tak např. právo zaměstnavatele odpovídající povinnosti úředníka chovat se zdvořile vůči adresátům veřejné správy, podle možností jim vycházet vstříc, dbát o odstraňování rozporů apod. bude zasahovat do oblasti v personalistice tak často označovaných *soft skills* („měkkých dovedností“); v obecném pracovním poměru právo zaměstnavatele vyžadovat tyto dovednosti přímo ze zákona v takovém rozsahu dovozovat nelze.

b) Povinnosti

Jednou ze zvláštních povinností zaměstnavatele podle zákona o úřednících je *převést zaměstnancem na jinou práci v případě stanoveném zákonem.*

Povinnost převést zaměstnance na jinou práci stanovená zákonem o úřednících nastává z kvalifikačních důvodů, tj. neprokázal-li úředník potřebnou zvláštní odbornou způsobilost 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 (§ 11 a 21 odst. 2 zák. o úřednících). Dodejme, že vedle toho zákon o úřednících stanovil v § 11 odst. 1 jako obligatorní důvod převedení úředníka na jinou práci jeho trestní stíhání;⁸⁷ tento důvod byl však odstraněn novelou provedenou zákonem č. 234/2006 Sb., čl. IX, s účinností od 1. 7. 2006,⁸⁸ a to podle mého názoru na újmu kvality zákona, neboť odstraněný důvod vykazoval sice nedostatky,⁸⁹ ve svém jádru však odpovídal požadavku důvěryhodnosti veřejné správy,⁹⁰ a vyžadoval tak spíše úpravu než zrušení.

Ustanovení obligatorního důvodu převedení na jinou práci v zákoně o úřednících (§ 11) nevyklučuje jiné, obligatorní ani fakultativní, důvody převedení zaměstnance na jinou práci, stanovené v zákoníku práce (§ 41, 239, 241, 252 až 254).

⁸⁷ Ustanovení § 11 odst. 1 znělo: „*Je-li proti úředníkovi vedeno trestní stíhání pro podezření z trestného činu, který, byl-li by pro něj úředník pravomocně odsouzen, by byl v rozporu s předpokladem bezúhonnosti stanoveným tímto zákonem (§ 4 odst. 3), územní samosprávný celek takového úředníka převede na jinou práci, která není správní činností, a to na dobu do pravomocného skončení trestního řízení. Nemůže-li úředník, který je převeden podle věty první, konat práci, protože mu ji územní samosprávný celek nepřiděluje, přísluší mu náhrada platu ve výši 60% průměrného výdělku po dobu, po kterou mu územní samosprávný celek nepřiděluje práci, nejvýše však po dobu 12 měsíců.*“ Dnes jediný odstavec tohoto paragrafu se označoval jako odstavec 2.

⁸⁸ Původní znění vládního návrhu novely, rozeslané jako sněmovní tisk č. 987/1 z roku 2006 (dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=14104>), tento novelizační bod neobsahovalo; novelizační bod byl vložen až pozměňovacím návrhem (viz usnesení Senátu č. 397 z 10. schůze dne 29. března 2006 dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=37408> a k vlastnímu pozměňovacímu návrhu senátora a jeho odůvodnění viz stenografický záznam dostupný na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=5&IS=3391&T=281#st281>).

⁸⁹ Například neřešil, jak bude s převedeným zaměstnancem zacházeno po uplynutí dvanáctiměsíční doby (podle § 11 odst. 1, ve znění před citovanou novelou, nebylo možno ani převést stíhaného zaměstnance na místo spojené s podílem na výkonu správní činnosti, ani jeho převedení prodloužit, srov. *Vedral, J. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 5. část: Úprava pracovního poměru. Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25178CZ.*

⁹⁰ V souladu s tímto požadavkem bylo zasaženo do presumpce nevinou pouze v případě, kdy by trestný čin, z jehož spáchání byl úředník podezřelý, znamenal v případě pravomocného odsouzení ztrátu předpokladu bezúhonnosti stanoveného pro výkon činnosti úředníka, a zároveň pouze dočasným nepřipuštěním k výkonu činnosti spočívající v podílu na veřejné správě (nikoli k jiné činnosti u téhož zaměstnavatele). Srov. též *Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 49.*

Ke zvláštní úpravě povinností zaměstnavatele, zavedené zákonem o úřednících, patří i ustanovení § 15 o *odpovědnosti územního samosprávného celku za škodu na majetku*: „*Územní samosprávný celek odpovídá za škodu na majetku způsobenou úředníkovi též, bylo-li prokázáno, že tato škoda byla způsobena úředníkovi na jeho majetku pro plnění jeho pracovních úkolů.*“ Toto ustanovení jde nad rámec právní úpravy odpovědnosti za škodu, obsažené v zákoníku práce (rozšiřuje odpovědnost územního samosprávného celku). Jeho smyslem je poskytnout úředníkovi zvýšenou ochranu pro případ újmy, kterou utrpí prokazatelně pro konkrétní jednání ve své funkci (např. proto, že vydal zamítavé správní rozhodnutí o žádosti). Principy zvláštní úpravy, umožňující úředníkovi obrátit se *přímo* na zaměstnavatele a žádat náhradu z jeho prostředků, můžeme přehledně shrnout takto:⁹¹

- Úprava se vztahuje pouze na majetkovou újmu; nevztahuje se na nemajetkovou újmu, např. úraz.
- Vztahuje se na škodu způsobenou úředníkovi *pro* plnění jeho pracovních úkolů, tedy pro konkrétní jednání v jeho funkci. Podmínka vzniku škody *při* plnění pracovních úkolů nebo *v přímé souvislosti* s plněním pracovních úkolů, kladená zákoníkem práce v oblasti odpovědnosti zaměstnavatele za škodu na majetku zaměstnance, tu splněna být nemusí.
- Pohledávka z titulu náhrady škody se uplatňuje vůči územnímu samosprávnému celku, bez ohledu na to, zda škodu způsobil, nebo zda byla škoda způsobena třetí osobou, jiným úředníkem nebo jiným zaměstnancem územního samosprávného celku. Úředníkovi se tím samozřejmě nebrání, aby uplatnil právo na náhradu škody přímo vůči třetí osobě, jinému úředníkovi nebo jinému zaměstnanci podle ustanovení občanského zákoníku.
- Úředník, který podle tohoto ustanovení bude uplatňovat náhradu škody, ponese důkazní břemeno i v otázce, zda mu škoda byla způsobena pro výkon jeho funkce. V té souvislosti lze doporučit, aby pamatoval na svou důkazní pozici v případném sporu již preventivně (např. oznamováním a hodnověrným prokazováním výhrůžek zaměstnavateli nebo orgánu činném v trestním řízení).

⁹¹ Podle Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 57-59, Vápeník, M., cit. dílo, str. 476, Vidláková, O., cit. dílo, str. 22, Jouza, L. Nová práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy. Právní rádce č. 11/2002, str. 42.

V dalších otázkách se subsidiárně použijí ustanovení zákoníku práce, např. § 269, podle něhož zaměstnavatel nahrazuje škodu v penězích, není-li odčiněna uvedením v předešlý stav, § 272, podle něhož se nahrazuje škoda podle ceny poškozené věci v době poškození (tzn. skutečné, nikoli pořizovací ceny).⁹² Ze zákoníku práce, § 271, plyne územnímu samosprávnému celku také často tak označovaný „regresní nárok“; z tohoto titulu se může územní samosprávný celek domáhat náhrady vůči třetí osobě poté, co nahradí úředníkovi škodu, kterou mu tato osoba způsobila.

Nad § 15 zákona o úřednících si můžeme položit otázku, zda jím upravená odpovědnost je odpovědností nejen podle svého legislativního označení (v nadpise pod citovaným paragrafem), ale také z hlediska teoretického. Odpověď závisí na teoretické koncepci odpovědnosti. Vycházíme-li z koncepce, která vymezuje odpovědnost jako sankci za porušení právní povinnosti,⁹³ je zřejmé, že závazek územního samosprávného celku nemá jednoznačně odpovědnostní povahu; zejména v případech, kdy způsobí škodu úředníkovi pro plnění jeho pracovních úkolů třetí osoba, často nebude možné hovořit o porušení právní povinnosti na straně územního samosprávného celku.⁹⁴

Bylo již uvedeno, že odpovědnost územního samosprávného celku se nevztahuje na případy, kdy bude úředníkovi způsoben úraz, byť by se tak stalo pro plnění jeho pracovních úkolů. V takovém případě se použijí ustanovení § 365 a násl. zákoníku práce; přijatý zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, dosud nenabyl účinnosti. (Srov. § 275 zák. práce.)

Zaměstnavatel – územní samosprávný celek musí dále plnit široký okruh *povinností, které mu zákon o úřednících ukládá v oblasti vzdělávání úředníků* (§ 17 a násl.). Jedná se o povinnost zajistit úředníkovi prohlubování kvalifikace podle tohoto zákona a za podmínek v něm uvedených (viz dále). Při tom je územní samosprávný celek povinen vypracovat individuální plán vzdělávání úředníka a podle tohoto plánu postupovat.

⁹² Tamtéž, str. 58.

⁹³ Jako např. Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 381-383, 391-392.

⁹⁴ Je možné, že stejně uvažuje M. Kubínková, která k § 15 zák. o úřednících uvádí: „V daném případě se nejedná o objektivní odpovědnost územního samosprávného celku, protože se požaduje, aby bylo prokázáno, že škoda na majetku úředníka byla způsobena (...) pro výkon jeho pravomoci jako úředníka.“ (In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 58). Ačkoli by se tak při prvním čtení textu mohlo zdát, nedošlo k nedorozumění při užití pojmu *objektivní* odpovědnost (odpovědnost bez zřetele na zavinění). Autorka však zřejmě nechce říci, že se jedná o odpovědnost subjektivní, ale spíše že komentované ustanovení *vůbec* nepovažuje za právní úpravu odpovědnosti; tento názor zaujímá na základě příklonu k určité teoretické koncepci soukromoprávní odpovědnosti.

Závěrem můžeme ještě stručně poukázat na *povinnosti územního samosprávného celku jako případného budoucího zaměstnavatele před vznikem pracovního poměru úředníka, a dále na povinnosti tohoto zaměstnavatele v souvislosti s jeho skončením*. V prvním případě se jedná o povinnost územních samosprávných celků zveřejňovat volná místa, jinak řečeno o povinnosti spojené s institutem veřejné výzvy a výběrového řízení (srov. zejm. § 6 a 7 zák. o úřednících), ve druhém případě o povinnost poskytnout úředníkovi ve stanovených případech rozvázání pracovního poměru vedle odstupného podle zákoníku práce ještě další odstupné (§ 13 zák. o úřednících). S ohledem na to, že tyto povinnosti mají těsnou souvislost s vývojovou stránkou pracovního poměru, budeme se jim blíže věnovat až v kapitole III.

3. Práva a povinnosti úředníka územního samosprávného celku

a) Práva

Hlavní cíl zákona o úřednících, kterým je zajistit *kvalitní, efektivní a nestranný výkon veřejné správy* územními samosprávnými celky,⁹⁵ předurčil spíše systematickou úpravu zvláštních *povinností* úředníka formou přehledného „katalogu“. *Práva* úředníka v této podobě zákonem o úřednících výslovně upravena nejsou; podle zákona o úřednících se zpravidla dovozují z odpovídajících povinností zaměstnavatele, dále se na ně zásadně vztahují práva zaměstnance podle zákoníku práce, a to jednak práva stanovená jen pro určité kategorie zaměstnanců, jednak obecná práva zaměstnance. Takové řešení zvláštní práva úředníka ovšem nepopírá; naopak, jak již bylo vysvětleno, tato práva představují logickou kompenzaci zvýšených povinností.

Z práv úředníka územního samosprávného celku, která jsou dovozována z povinností zaměstnavatele upravených zákonem o úřednících, lze uvést právo převedení na jinou práci (jinou správní činnost) podle § 11, právo na odvolání jen ze zákonem stanovených důvodů podle § 12, právo na další odstupné při skončení pracovního poměru podle § 13, právo na náhradu škody na majetku způsobené pro plnění jeho pracovních úkolů podle § 15.

Z práv stanovených zákoníkem práce jen pro určité kategorie zaměstnanců se jedná např. o právo na dovolenou na zotavenou v prodloužené výměře 5 týdnů v kalendářním roce podle § 213 odst. 2.

⁹⁵ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Obecná část. II. Odůvodnění hlavních principů navrhovaného zákona.

Z obecných práv zaměstnance zakotvených v zákoníku práce můžeme upozornit např. na práva v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace podle § 16 a 17, v oblasti ochrany bezpečnosti a zdraví při práci podle § 106 odst.1 až 3.

b) Povinnosti

Jak již bylo uvedeno výše, *zvláštní právní úprava v souladu se svým hlavním cílem úředníkovi výslovně stanovuje především povinnosti*. Tato skutečnost je zvláště dobře patrná ze zákona o úřednících.

Právním předpisem upravujícím povinnosti úředníka územního samosprávného celku není však pouze zmíněný zákon. Povinnosti úředníka proto můžeme členit na povinnosti stanovené zákonem o úřednících a na povinnosti stanovené zákoníkem práce a souvisejícími právními předpisy; z povinností stanovených zákoníkem práce je však vyloučeno použití ustanovení o povinnostech zvláštní skupiny veřejných zaměstnanců (§ 303), podpůrné použití ustanovení zákoníku práce o obecných povinnostech zaměstnance je vyloučeno pouze u některých z nich (§ 301).⁹⁶

Rozsah povinností úředníka územního samosprávného celku byl zákonodárcem vymezen tak, aby na jedné straně byl širší než rozsah obecných povinností zaměstnance, ale aby na druhé straně nebyl širší než rozsah povinností stanovených státnímu zaměstnanci služebním zákonem.⁹⁷

Při charakteristice povinností úředníka budeme postupovat podle výše uvedeného členění, a to s důrazem na povinnosti zakotvené zákonem o úřednících.

Povinnosti úředníka podle zákona o úřednících jsou systematicky upraveny především v ustanovení § 16. Ustanovení upravuje v zásadě tři skupiny povinností úředníka:

- povinnosti úředníka stanovené nad rámec obecných povinností zaměstnance (§ 16 odst. 1);
- povinnosti úředníka stanovené jako nutná legislativně technická úprava příslušných ustanovení zákoníku práce (§ 16 odst. 2);
- omezení některých činností úředníka (§ 16 odst. 3 a násl.), která představují také povinnosti svého druhu.

⁹⁶ Srov. § 16 odst. 6 zák. o úřednících

⁹⁷ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Obecná část. II. Odůvodnění hlavních principů navrhovaného zákona. Srov. též *Vápeník, M.*, cit, dílo, str. 478.

Podle § 16 odst. 1 je úředník povinen

- *dodržovat ústavní pořádek České republiky /písm. a)/ a právní a ostatní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané /písm. b)/. V části vyžadující dodržování ústavního pořádku České republiky a právních předpisů jsou ustanovení zákona o úřednících spíše proklamativní. Povinnost dodržovat ústavní pořádek a právní předpisy má každý, na koho se vztahuje osobní působnost určitého právního pravidla. Zákonodárce těmito požadavky spíše apeluje na vysokou úroveň právního vědomí úředníků.*

Zatímco právní předpisy jsou závazné obecně a jejich znalost se předpokládá, ostatními předpisy vztahujícími se k jeho činnosti je úředník vázán, pouze byl-li s nimi seznámen /výslovně v písm. b)/.

Zvláště je vhodné upozornit na problematiku závaznosti *usnesení vlády a směrnic ústředních správních úřadů*. Ty samy o sobě nezavazují úředníka ani jako právní předpisy (jimiž nejsou), ale ani jako ostatní předpisy (jimiž sice jsou, avšak zavazují za podmínek a v rozsahu podle § 61 odst. 2 o. zř., § 30 kr. zř. a § 31 zák. o Praze *orgány územního samosprávného celku, nikoli přímo úředníka*). Úředník je pravidly obsaženými v těchto aktech vázán jen za podmínky, že se tato pravidla týkají výkonu přenesené působnosti (a nepřekračují rozsah povinností stanovených zákonem), že byla úředníkovi uložena pokynem zaměstnavatele a že s nimi byl úředník seznámen.⁹⁸ V těchto případech je tedy výstižnější říci, že *úředník se bezprostředně řídí pokynem zaměstnavatele-územního samosprávného celku, nikoli usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu* (jinou věcí je, že zaměstnavatel nevydává pokyn na základě vlastní úvahy, nýbrž že jej zpravidla automaticky přejímá).

Pro úplnost doplňme, že orgány územních samosprávných celků jsou také povinny řídit se *opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti* (srov. cit. ust. zákonů o územní samosprávě). Ty nemají povahu právních, ale ani ostatních předpisů. Logika uložení povinností úředníkovi podle těchto opatření je však naprosto obdobná, jako je výše popsáno pro usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů.

⁹⁸ Srov. Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 63-64, nebo Vedral J. K některým otázkám pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků. Veřejná správa č. 14/2003. Příloha, str. V.

- *hájit při výkonu správních činností veřejný zájem* /písm. c)/. Při výslovném stanovení této povinnosti se zákonodárce inspiroval některými zahraničními právními úpravami (např. Francie, Švýcarsko).⁹⁹ U právního pojmu veřejný zájem je vhodné upozornit na jeho neurčitý charakter. Neurčitý je právní pojem, jehož obsah je nutné dovozovat podle okolností jednotlivého případu a podle zásad konkrétní právní úpravy, kterou se takový případ řídí.¹⁰⁰

S neurčitým charakterem právního pojmu veřejného zájmu úzce souvisí i dále /písm. h)/ výslovně zakotvená negativní povinnost úředníka *zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného*. Výslovným zakotvením této negativní povinnosti zákon poskytuje praxi vodítko pro výklad pozitivní povinnosti (hájit veřejný zájem).

- *plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy* /písm. d)/. Pro případ, kdy má úředník za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, stanovuje zákon o úřednících postup o dvou fázích. V první je úředník povinen oznámit svou domněnku *osobě, která pokyn vydala*, a to *zásadně písemně* (s výjimkou hrozby nebezpečí z prodlení). Ve druhé fázi je úředník povinen vyčkat příkazu *vedoucího úřadu*, a to *vždy písemného* (bez výjimky). *Obdrží-li příkaz*, provede jej; následně může *příkaz* uplatnit jako důkaz pro účely zproštění právní odpovědnosti za jeho provedení. V návaznosti na uvedený postup však *zákon o úřednících kategoricky zakazuje, aby úředník provedl pokyn nebo příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu nebo správního deliktu*. Smyslem této úpravy je předejít ochromení činnosti veřejné správy odmítavými postoji jednotlivých úředníků plnit některé pokyny, popř. příkazy na základě subjektivního přesvědčení o protiprávnosti těchto řídicích úkonů, současně však chránit úředníka před řídicími úkony, jejichž splněním by se dopustil závažných druhů protiprávních jednání.¹⁰¹

⁹⁹ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 17 (v přijaté podobě § 16 – pozn. K. P.).

¹⁰⁰ V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona je veřejný zájem vymezen („*Veřejným zájmem se rozumí souhrn práv a oprávněných zájmů České republiky, územního samosprávného celku a fyzických a právnických osob*.“ – Zvláštní část. K § 17), z hlediska praktické aplikace zákona však toto vymezení nebude dostatečné. Podrobněji k problematice neurčitých právních pojmů srov. např. *Mates, P.* K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy* č. 9/2007, str. 326-329. Podrobněji ke konkrétnímu neurčitému pojmu veřejný zájem v kontextu § 16 odst. 1 zák. o úřednících srov. např. *Vidláková, O.*, cit. dílo, str. 24-28.

¹⁰¹ *Onisko, J.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 64-65.

- *prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném zákonem o úřednících /písm. e)/*. Na tuto povinnost navazuje relativně podrobná úprava vzdělávání úředníků, obsažená v hlavě IV části první tohoto zákona, o které bude stručně pojednáno níže pod bodem 5.
- *jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování /písm. f)/*. V této povinnosti, která úzce souvisí se zásadou rovnosti před veřejnou správou, se prolínají normy právní s normami etickými. Blízká je např. pravidlu zakotvenému v čl. 5 odst. 2 Modelového kodexu chování veřejných úředníků (Rada Evropy, 2000), které je vyjádřeno podrobněji, a může tedy sloužit jako výkladová pomůcka při aplikaci zákonného ustanovení.¹⁰²
- *zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku /písm. g)/*. Výslovná ochrana zájmu zaměstnavatele na zachování jeho důvěryhodnosti těsně souvisí s jeho úkoly v oblasti veřejné správy. Úředníkovi uložená povinnost chránit důvěryhodnost ve veřejnou správu má preventivní charakter (ukládá úředníkovi zdržet se jednání, které by mohlo být důvěře ve veřejnou správu na újmu) a široký dosah (předmětem ochrany je kredit veřejné správy ve sféře legality, profesionality, etiky atd.).¹⁰³
- *nepřijímat dary ani jiné výhody v souvislosti s výkonem zaměstnání /písm. i)/*. Uložením této povinnosti zákonodárce brání negativním jevům ve veřejné správě jako např. korupci, protekci, klientelismu a dalším. Z výhod, které nesmí úředník přijmout, jsou ze zákona vyňaty dary nebo výhody poskytované územním samosprávným celkem, u něhož je úředník zaměstnán, nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv. Ostatní výhody, které zákon již zakazuje, je žádoucí vykládat široce (zejména širěji než pojem úplatku ve smyslu § 334 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů), přičemž vždy bude však záležet na okolnostech jednotlivého případu;¹⁰⁴ jako nezávadné by však měly být posuzovány jen okolnosti nepřekračující rámec zdvořilostního projevu díky za nadstandardní službu (např. věnování květin).

¹⁰² Vidláková, O., cit. dílo, str. 27.

¹⁰³ Hamplová, J. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Webové stránky: <http://www.hamplova.cz/zakon-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku>.

¹⁰⁴ Srov. tamtéž.

- *v rozsahu stanoveném zvláštními právními předpisy zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním /písm. j)/. Povinnosti mlčenlivosti může být úředník zproštěn vedoucím úřadu, jím pověřeným vedoucím úředníkem nebo příslušným správním úřadem podle zvláštních právních předpisů, jestliže zvláštní právní předpis nestanoví jinak.¹⁰⁵ Na rozdíl od soukromé sféry není povinnost zachovávat mlčenlivost úředníkovi uložena v zájmu zaměstnavatele (nemá chránit zájmy zaměstnavatele), ale chrání řádný výkon veřejné správy. Rozsah povinnosti zachovávat mlčenlivost stanoví zvláštní právní předpisy upravující jednotlivá odvětví veřejné správy.¹⁰⁶*
- *poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení /písm. k)/.¹⁰⁷ Tato informační povinnost však nesmí vést zejména k porušení povinnosti úředníka zachovávat mlčenlivost podle tohoto zákona (viz výše) ani k poskytování utajovaných informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, nebo údajů, které jsou předmětem obchodního nebo jiného tajemství.¹⁰⁸ Informace o činnosti územního samosprávného celku poskytují úředníci v tom rozsahu, v jakém to vyplývá z jejich pracovního zařazení, zaměstnavatel však může vnitřním předpisem určit osobu nebo okruh osob, které budou informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, poskytovat; v takovém případě ostatní úředníci povinnost sdělovat údaje podle tohoto zákona nemají.¹⁰⁹*

¹⁰⁵ Zákon o úřednících v této souvislosti v poznámce pod čarou uvádí jako příklad § 46 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 363/2000 Sb. Vzhledem ke zrušení uvedeného ustanovení tohoto zákona lze jako příklad zproštění povinnosti mlčenlivosti uvést např. § 63 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů; podle něho se zproštění mlčenlivosti vztahuje pouze na příslušnou utajovanou informaci, a to v nezbytně nutném rozsahu a na dobu nezbytně nutnou.

¹⁰⁶ Např. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů apod.

¹⁰⁷ Zákon o úřednících odkazuje na příklad zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Srov. Kubínková, M., Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 65.

¹⁰⁹ Srov. tamtéž.

- *při ústním nebo písemném jednání s fyzickými nebo právníckými osobami sdělit své jméno, příjmení, úřad, ve kterém je zařazen k výkonu práce, zařazení v útvaru úřadu /písm. l)/. Dodržování této tzv. sdělovací povinnosti přispívá k větší transparentnosti činnosti územního samosprávného celku, kterou je především výkon veřejné správy, a mělo by být běžným standardem jednání úředníka. Zákon však pamatuje i na situace, kdy může být označení shora uvedenými údaji vzhledem k zastávané funkci nebo vykonávané činnosti pro úředníka spojeno s určitým stupněm nebezpečí, když dává zaměstnavateli (územnímu samosprávnému celku) možnost určit v organizačním řádu ty funkce a činnosti, pro které bude označení úředníka nahrazeno pouze uvedením jeho identifikačního čísla.¹¹⁰*
- *oznámit územnímu samosprávnému celku, že nastaly skutečnosti, které odůvodňují převedení na jinou práci (§ 11) nebo odvolání z funkce (§ 12) /písm. m)/. Oznamovací povinnost zákon ukládá úředníkovi, nikoli územnímu samosprávnému celku jako jeho zaměstnavateli. Blíže k převedení na jinou práci kap. III, podkap. C, bod 2, k odvolání z funkce kap. III, podkap. D, bod 2.*

Na závěr stručné charakteristiky povinností úředníka podle § 16 odst. 1 zákona o úřednících dodejme, že zatímco většina těchto povinností je, stejně jako povinnosti ukládané zaměstnanci obecně podle zákoníku práce, uložena jen pro dobu výkonu práce, čtyři z nich /uvedené pod písmeny g) až j)/ se vztahují na chování úředníka i mimo vlastní výkon práce. Jedná se o tyto následující povinnosti: povinnost zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku, povinnost zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními (zejména tím, že úředník nebude zneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného), povinnost nepřijímat v souvislosti s výkonem zaměstnání dary nebo jiné výhody (s výjimkami uvedenými v zákoně) a povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se úředník dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním (pokud úředník nebyl této povinnosti zproštěn).¹¹¹

¹¹⁰ Srov. Kubínková, M., Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 65 nebo Vidláková, O., cit. dílo, str. 29.

¹¹¹ K tomu srov. Vidláková, O., cit. dílo, str. 27-28, Kubínková, M., Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 65.

Podle § 16 odst. 2 je úředník dále povinen

- *pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, schopností a znalostí* /písm. a)/
- *plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly* /písm. b)/
- *řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku* /písm. c)/. Povinnost se zčásti shoduje s povinností stanovenou v § 38 odst. 2 o. zř., § 17 odst. 2 kr.zř. a § 35 odst. 2 zák. o Praze (povinnost ochrany majetku obce, kraje nebo hlavního města Prahy před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím).
- *zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě* /písm. d)/. Tato povinnost nemá v zákoníku práce obdoby a směřuje nad rozsah povinností v něm upravených.¹¹²

Jak vyplývá již ze samotného znění a z povahy povinností stanovených v § 16 odst. 2 zák. o úřednících, jedná se v zásadě o modifikaci základních povinností, které zákoník práce ukládá zaměstnancům obecně v § 301, a to po legislativně-technické stránce.¹¹³

Podle § 16 odst. 3 a násl. je úředník omezen v níže uvedených činnostech

- *nesmí být členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání* (odst. 3). Ustanovení má povahu zákazu, z něhož zákon výslovně stanoví výjimku pro případ, kdy byl úředník do takového orgánu vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem.¹¹⁴ Vyslanému úředníkovi za výkon funkce v některém z takových orgánů nenáleží od právnické osoby odměna; odměna nesmí být poskytnuta ani po skončení pracovního poměru úředníka u územního samosprávného celku. Ustanovení § 16

¹¹² Vidláková, O., cit. dílo, str. 30.

¹¹³ Ustanovení § 301 zákoníku práce se na pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku rovněž nepoužije (§ 16 odst. 6 zák. o úřednících)

¹¹⁴ Použití pojmu *vyslání* se jeví jako poněkud nepřesné, neboť nejčastějšími případy právnických osob, jejichž předmětem činnosti je podnikání, jsou akciová společnost a společnost s ručením omezeným, jejichž orgány se v zásadě ustanovují volbou, nikoli vysláním. Z pohledu praxe nicméně půjde o případy, kdy byl úředník zpravidla na návrh územního samosprávného celku, jehož je zaměstnancem, zvolen do některého z orgánů právnické osoby provozující podnikatelskou činnost, aby tam zastupoval zájmy územního samosprávného celku, který má na této právnické osobě majetkový podíl nebo hlasovací práva. K tomu srov. Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 733-734.

odst. 3 úzce souvisí s novelizací obchodního zákoníku, provedenou v § 45 zákona o úřednících; novelou doplněné znění § 66 obchodního zákoníku upravuje povinnost územního samosprávného celku hradit škodu, za kterou odpovídají úředníci vyslaní jako zástupci územního samosprávného celku, jehož jsou zaměstnanci, do orgánu právnické osoby. Zákon zde sleduje ochranu právnické osoby, které by ze strany takto vyslaného úředníka vznikla škoda. Úředník, který působí v orgánu právnické osoby za podmínek uvedených v § 16 odst. 3 zák. o úřednících (na návrh nebo se souhlasem územního samosprávného celku, jehož je zaměstnancem), a za tuto činnost nesmí pobírat odměnu, neboť ji vykonává v rámci svého pracovního poměru, by totiž za škodu způsobenou právnické osobě odpovídal pouze v rozsahu obecné odpovědnosti zaměstnance za škodu podle zákoníku práce;¹¹⁵ z tohoto důvodu odpovídá právnické osobě místo úředníka územní samosprávný celek (§ 66 odst. 10 obchodního zákoníku). Tento územní samosprávný celek má následně právo požadovat na úředníkovi náhradu škody, kterou úředník svým zaviněním právnické osobě způsobil a kterou za něho územní samosprávný celek uhradil; náhradu škody lze požadovat nejvýše v rozsahu podle zákoníku práce (§ 66 odst. 11 obchodního zákoníku).¹¹⁶

- *může vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán* (odst. 4). Toto ustanovení zákona má spíše omezující charakter. V porovnání se služebním zákonem nejde o úplný zákaz jiné výdělečné činnosti, ale o stanovení podmínky jejího případného výkonu; touto podmínkou je písemný souhlas zaměstnavatele (souhlas vydává orgán, který je podle o. zř., kr. zř. a zák. o Praze statutárním orgánem územního samosprávného celku) vydaný před zahájením výkonu jiné výdělečné činnosti úředníka na jeho žádost. Podmínka souhlasu územního samosprávného celku jako zaměstnavatele platí pro jakoukoli výdělečnou činnost úředníka vykonávanou ve vztahu pracovněprávním, občanskoprávním nebo formou podnikání;¹¹⁷ toto

¹¹⁵ Ust. § 257 odst. 2 zákoníku práce: „Výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti nebo po zneužití jiných návykových látek.“ a ust. § 257 odst. 3 zákoníku práce: „Jde-li o škodu způsobenou úmyslně, může zaměstnavatel požadovat, kromě částky uvedené v odstavci 2, i náhradu ušlého zisku.“

¹¹⁶ Srov. např. Vápeník, M., cit. dílo, str. 498.

¹¹⁷ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 17 (v přijaté podobě § 16 – pozn. K.P.).

omezení se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočníka podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, pro soud nebo správní úřad; a dále na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku (§ 16 odst. 5 zák. o úřednících).

4. Pracovní řád

Povinnosti úředníků i ostatních zaměstnanců územního samosprávného celku jsou v mezích stanovených právními předpisy rozváděny a konkretizovány v pracovním řádu; podle § 306 odst. 1 zákoníku práce je pracovní řád *zvláštním druhem vnitřního předpisu, který rozvádí ustanovení zákoníku práce, popřípadě zvláštních právních předpisů podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele, pokud jde o povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance vyplývající z pracovněprávních vztahů*. Tento vnitřní předpis nesmí být v rozporu s principem vyplývajícím z ústavní zásady, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 LPS).¹¹⁸ Pracovní řád dále nemůže obsahovat ani úpravu mzdových nebo platových práv a ostatních práv v pracovněprávních vztazích, z nichž je oprávněn zaměstnanec (§ 306 odst. 2 zák. práce).

Územní samosprávné celky patří do skupiny zaměstnavatelů zaměstnanců taxativně uvedených v § 303 odst. 1 zákoníku práce; povinností těchto zaměstnavatelů je vydat pracovní řád.¹¹⁹ Pro úplnost dodejme, že úprava v § 306 odst. 4 zákoníku práce v případě vydání nebo změny pracovního řádu ukládá zaměstnavateli, u něhož působí odborová organizace, povinnost pracovní řád vydat nebo změnit jen s jejím předchozím písemným souhlasem, jinak jsou vydání nebo změna pracovního řádu neplatné. Pro vydání a závaznost pracovního řádu platí obecná úprava vnitřního předpisu v § 305 odst. 2 až 4 zákoníku práce s výjimkou stanovení doby, na kterou se pracovní řád vydává (může jít o dobu určitou i neurčitou). Na rozdíl od vydání nebo změny pracovního řádu pro jeho zrušení podmínka předchozího písemného souhlasu odborové organizace ze zákoníku práce nevyplývá.¹²⁰

¹¹⁸ Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 743-744.

¹¹⁹ Štefko, M. In: Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 62.

¹²⁰ Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 744.

Z hlediska praktického využití je vhodné, aby pracovní řád zejména upravoval

- *práva a povinnosti spojené se vznikem pracovního poměru.* V tomto případě lze např. podrobněji upravit doklady, které je přijímaný zaměstnanec povinen předložit zaměstnavateli před sjednáním pracovního poměru (např. fotografie na služební průkaz), délku případné zkušební doby (s omezením podle zákoníku práce), způsob seznámení zaměstnance s právy, povinnostmi, platovými a pracovními podmínkami výkonu práce (s ostatními vnitřními předpisy zaměstnavatele) apod.
- *práva a povinnosti vyplývající z uzavřeného pracovního poměru.* Nejčastěji půjde o úpravu podmínek dodržování a využívání pracovní doby ze strany úředníka a tomu odpovídající povinnosti zaměstnavatele vést evidenci pracovní doby, stanovit její začátek a konec včetně přestávky na jídlo a oddech, stanovit pravidla při pružném rozvržení pracovní doby (určit začátek a konec volitelné pracovní doby a základní pracovní doby, v níž je úředník povinen zdržovat se na pracovišti), stanovit úřední dny a v jejich rámci úřední hodiny, určit způsob evidence docházky (kniha docházky, elektronický systém evidence docházky). Žádoucí je rovněž upřesnění způsobu nařizování práce přesčas, pracovní pohotovosti, vysílání na pracovní cestu a stanovení jejích podmínek (zejména pokud zaměstnavatel požaduje podání písemné nebo alespoň ústní zprávy o průběhu a výsledku pracovní cesty), způsob oznamování a prokazování vzniku překážek v práci na straně zaměstnance zaměstnavateli, čerpání dovolené na zotavenou v souladu se schváleným plánem dovolených, termín a místo výplaty, práva a povinnosti v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v oblasti péče o zaměstnance. V neposlední řadě je velmi důležitá bližší úprava postupu v případě porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů, vztahujících se k úředníkem vykonávané práci, odpovědnosti za škodu apod.¹²¹
- *práva a povinnosti související se skončením pracovního poměru.* Pracovní řád může například obsahovat organizační pokyny k postupu při ukončení pracovního poměru /vydání dokladů zaměstnavatelem, předání úkolů (veškeré vykonávané agendy) formou předávacího protokolu, odevzdání věcí a vyrovnání případných závazků zaměstnancem/.

¹²¹ K tomu: Kolman, P. V centru pozornosti: Pracovní řád obecního úřadu. Veřejná správa č. 50/2004, str. 12, 21-22.

5. Vzdělávání úředníků

Povinnost úředníka územního samosprávného celku prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném zákonem o úřednících souvisí s již zmíněným požadavkem profesionalizace úředníků samospráv, kterou se mimo jiné rozumí zvýšené nároky na jejich odbornost.¹²² S ohledem na naplňování tohoto požadavku jako nezbytného předpokladu výkonu dobré správy upravuje zákon o úřednících problematiku jejich vzdělávání velmi podrobně (část první, hlava IV zák. o úřednících).

Prohlubování kvalifikace podle tohoto zákona můžeme v zásadě členit podle níže uvedených hledisek:

- a) Podle *osobního rozsahu* na
 - vzdělávání úředníka;
 - vzdělávání vedoucího úředníka (vedoucího úřadu).
- b) Podle *druhu prohlubování kvalifikace* na
 - vstupní vzdělávání;
 - průběžné vzdělávání;
 - vzdělávání vedoucích úředníků;
 - zvláštní odbornou způsobilost (její přípravu a ověření).

V následujícím textu se zaměříme na členění podle druhu prohlubování kvalifikace, uvedené pod písmenem b). Obecně je potřebné k němu uvést, že zřetelně ukazuje přínos nového zákona o úřednících oproti dřívější právní úpravě. Dřívější úprava znala jedinou obligatorní formu vzdělávání úředníků územních samospráv – ověřování zvláštní odborné způsobilosti. Nová úprava jednak zavedla nové formy vzdělávání úředníků, čímž položila důraz na jeho rozsah a možnost specializace jednotlivých částí, jednak jeho „pyramidální“ uspořádání,¹²³ čímž vzdělání zaměřila nejen k dosažení určité odborné úrovně, ale zejména také k odbornému růstu úředníků.¹²⁴

¹²² Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Obecná část. II. Odůvodnění hlavních principů navrhovaného zákona.

¹²³ Srov. tamtéž, Zvláštní část. K § 18 až 29 (v přijaté podobě § 17 až 30 – pozn. K. P.): „*Systém vzdělávání vytváří pyramidu, jejíž základnou je vstupní vzdělávání, poskytující úředníku obecný přehled o veřejné správě v České republice v evropském kontextu. Úředníci, vykonávající zvláště náročné činnosti v přenesené působnosti, dále absolvují přípravu ke zvláštní odborné způsobilosti, která je seznámí zejména s praktickými otázkami v oblasti, v níž budou působit a rozhodovat. Vedoucí úředníci získají vedle znalostí a dovedností v oblasti řízení také přehled o činnostech, vykonávaných jeho podřízenými.*“

¹²⁴ Srov. např. Frumarová, K. Vzdělávání úředníků územních samosprávných celků – co přináší nová právní úprava. Veřejná správa č. 1-2/2003, str. 33.

Povinnost úředníka prohlubovat si kvalifikaci účastí na *vstupním vzdělávání* je obsažena v § 18 odst. 1 písm. a) zák. o úřednících a tvoří základ celého systému vzdělávání úředníků; zákon z této povinnosti připouští výjimku v případě, kdy má úředník zvláštní odbornou způsobilost (§ 19 odst. 4). Obecně lze říci, že vstupní vzdělávání v sobě zahrnuje jak znalosti základů veřejného práva a etiky v oblasti veřejné správy (základy veřejného práva, veřejných financí, evropského správního práva a práv, povinností a pravidel etiky úředníka), tak i základní organizační a technické dovednosti a návyky (dovednosti a návyky nutné pro výkon správních činností, znalosti základů užívání informačních technologií, základní komunikační, organizační a jiné dovednosti ve vztahu k pracovnímu zařazení). Úředník, který má povinnost absolvovat vstupní vzdělávání, je musí ukončit nejdéle do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru; ukončení vstupního vzdělávání se prokazuje osvědčením vydaným pořadající vzdělávací institucí (§ 19 odst. 2 a 3).

Průběžné vzdělávání je zaměřeno na výkon správních činností v územním samosprávném celku. Z hlediska svého pojetí může být prohlubující, aktualizací nebo specializační. Zvláště je zákonem zmíněno získávání a prohlubování jazykových znalostí (§ 20 odst. 1). Z hlediska formy se průběžné vzdělávání uskutečňuje v kurzech; účast na kurzu se prokazuje osvědčením, které vydává pořadající vzdělávací instituce (§ 20 odst. 2 a násl.).

Podle § 18 odst. 2 zákona o úřednících je povinností vedoucího úředníka a vedoucího úřadu prohlubovat si kvalifikaci též účastí na *vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů*. Tento druh vzdělávání se skládá z *obecné části* (znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků) a *zvláštní části* (přehled o správních činnostech vykonávaných podřízenými úředníky). Řídit úředníky územního samosprávného celku mohou vedoucí úředníci, kteří ukončili vzdělávání vedoucích úředníků (§ 27). Povinnost ukončení vstupního vzdělávání vedoucích úředníků jako podmínka řízení úředníků je v zákoně prolomena dvěma výjimkami. První výjimkou je možnost řízení úředníků vedoucím úředníkem, který vzdělávání vedoucích úředníků neukončil, to však nejdéle po dobu 2 let ode dne, kdy začal vykonávat vedoucí funkci (§ 27 odst. 1). Druhá výjimka svědčí vedoucímu úředníkovi, kterému do 31. prosince 2007 vznikl nárok na starobní důchod; v takovém případě se vedoucí úředník účastní vzdělávání vedoucích úředníků jen tehdy, pokud o to sám požádá (§ 43 odst. 10). Účast na vzdělávání

vedoucích úředníků se prokazuje osvědčením vydaným pořádající vzdělávací institucí (§ 27 odst. 1). Úředníkovi, který se účastnil vzdělávání vedoucích úředníků podle zákona o úřednících a jehož náklady hradil územní samosprávný celek, zákon ukládá povinnost setrvat v pracovním poměru u tohoto územního samosprávného celku po dobu 3 let. Nedodržení stanovené délky trvání pracovního poměru má za následek povinnost uhradit územnímu samosprávnému celku náklady s tímto vzděláváním spojené, a to v závislosti na úplném nebo částečném nesplnění povinnosti buď v plné výši, nebo jejich poměrnou část (§ 27 odst. 3).¹²⁵

Zvláštní odborná způsobilost je upravena v § 21 a násl. zákona o úřednících a zahrnuje soubor znalostí a dovedností, které jsou nezbytné pro výkon činností stanovených prováděcím právním předpisem (správních činností).¹²⁶ Zvláštní odborná způsobilost se skládá z *obecné části* (zahrnuje znalost a schopnost aplikace základů veřejné správy, zákonů o územní samosprávě a správního řádu) a *zvláštní části* (zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu stanovených správních činností, zejména znalost působnosti územních orgánů veřejné správy vztahující se k těmto činnostem, a schopnost jejich praktické aplikace), ověřuje se zkouškou (která má dvě samostatně vykonávané a hodnocené části – část písemnou a část ústní) a prokazuje osvědčením vydávaným ministerstvem vnitra. Povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost je zákonem blíže upravena ve vazbě na počet vykonávaných správních činností, na vnitřní organizaci úřadu a na služební postavení (§ 21 odst. 4 a násl.). Správní činnosti, u nichž se vyžaduje ověření zvláštní odborné způsobilosti, může výjimečně vykonávat i úředník, který zvláštní odbornou způsobilost nemá. Zákon předvídá tři druhy výjimek: při přípravě úředníka,¹²⁷ při uznání rovnocennosti jeho vzdělání^{128, 129} a dále při vzniku

¹²⁵ Na povinnost úředníka k úhradě nákladů podle § 27 odst. 3 zák. o úřednících se přiměřeně použije § 235 odst. 3 zák. práce.

¹²⁶ V současné době je tímto prováděcím právním předpisem již zmíněná vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁷ Podle § 21 odst. 2 písm. a) zák. o úřednících lze výkon správních činností úředníkem, který nemá zvláštní odbornou způsobilost, připustit nejvýše po dobu 18 měsíců od vzniku jeho pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro kterou je prokázání zvláštní odborné způsobilosti nezbytné.

¹²⁸ Podle § 21 odst. 1 písm. b) a § 34 odst. 1 zák. o úřednících může v případě nesplnění podmínky prokázání zvláštní odborné způsobilosti buď sám úředník nebo územní samosprávný celek požádat o uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části; na základě posouzení žádosti ve správním řízení vydává osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání ministerstvo vnitra.

¹²⁹ Blíže srov. např. *Jelínková, E.* Uznávání rovnocennosti vzdělání úředníků podle § 33 a § 34 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Veřejná správa č. 21/2004, str. 24-25.

nároku na starobní důchod ke stanovenému datu.¹³⁰ Dále zákon upravuje přihlašovací povinnost územního samosprávného celku ve vztahu ke zkouškám odborné způsobilosti, průběh těchto zkoušek a jejich institucionální zabezpečení (akreditace vzdělávacích institucí nebo vzdělávacích programů) a státní správu v oblasti vzdělávání úředníků.

V návaznosti na stručný přehled právní úpravy vzdělávání úředníků je vhodné upozornit na povinnost územního samosprávného celku vypracovat do 1 roku od vzniku pracovního poměru úředníka *plán vzdělávání*; plán vzdělávání má podobu časového rozvrhu prohlubování kvalifikace konkrétního úředníka.

6. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

a) Ve srovnání s obsahem obecného pracovního poměru obsah pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku zahrnuje řadu zvláštních práv a povinností, jak na straně zaměstnavatele-územního samosprávného celku, tak na straně zaměstnance-úředníka.

Na straně *zaměstnavatele-územního samosprávného celku* zákon o úřednících mezi jeho *právy* zvláště upravuje *zařazování úředníka k výkonu správních činností* (zákoník práce upravuje činnost zaměstnanců zásadně obecně), umožňuje *naříditi* úředníkovi *pracovní pohotovost přímo ze zákona* (zákoník práce o tom předpokládá dohodu – § 95 odst. 1) a ve svém celku (a ve spojení s právními předpisy vztahujícími se k výkonu jednotlivých správních činností) zakládá *právo vyžadovat na úřednících vysokou úroveň plnění jejich úkolů*; v souvislosti se zvláštními právy zaměstnavatele-územního samosprávného celku bylo také zmíněno, že často nejde jen o samotná práva, ale i o povinnosti, neboť územní samosprávný celek při realizaci svých práv zaměstnavatele nesleduje vlastní čili soukromý zájem, nýbrž prvotně veřejný zájem. Ve sféře *povinností* uložil zákon o úřednících zaměstnavateli navíc *převedení úředníka na jinou práci ze zvláštního důvodu – neprokázání zvláštní odborné způsobilosti* (vztahuje-li se na úředníka tento požadavek a nesvědčí-li úředníkovi žádná z výjimek), rozšířil jeho odpovědnost za škodu způsobenou zaměstnanci-úředníkovi o *odpovědnost za škodu způsobenou tomuto pro výkon jeho činnosti* a založil územnímu samosprávnému celku řadu *povinností v oblasti vzdělávání úředníků*.

¹³⁰ Podle § 21 odst. 1 písm. b) a § 43 odst. 10 zák. o úřednících prokazuje odbornou způsobilost úředník, jemuž do 31.12.2007 vznikl nárok na starobní důchod, jen tehdy, jestliže o to sám požádá.

Na straně *zaměstnanců-úředníků* zákon o úřednících podrobně a systematicky upravil zejména jejich povinnosti. *Práva* úředníků jsou podle *zákona o úřednících* spíše dovozována z povinností zaměstnavatele (právo převedení na jinou práci – jinou správní činnost podle § 11, právo na další odstupné při skončení pracovního poměru podle § 13, právo na náhradu škody na majetku způsobené pro plnění jeho pracovních úkolů podle § 15); úředníkům v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku přiznává zvláštní práva i *zákoník práce* ustanoveními vztahujícími se jen na určitý okruh zaměstnanců (právo na dovolenou na zotavenou v prodloužené výměře 5 týdnů v kalendářním roce podle § 213 odst. 2). *Povinnosti* úředníků jsou *zákonem o úřednících* stanoveny jako zvláštní, jdoucí nad rámec obecných povinností zaměstnance (§ 16 odst. 1, např. zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku), dále jako povinnosti stanovené jako nutná legislativně technická úprava příslušných ustanovení *zákoníku práce* (§ 16 odst. 2, např. plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly) a nakonec formou omezení některých činností úředníka (§ 16 odst. 3 a násl., např. podmínka předchozího písemného souhlasu územního samosprávného celku s jinou výdělečnou činností úředníka); z povinností stanovených *zákoníkem práce* je však vyloučeno použití ustanovení o povinnostech zvláštní skupiny veřejných zaměstnanců (§ 303), podpůrné použití ustanovení *zákoníku práce* o obecných povinnostech zaměstnance je vyloučeno pouze u některých z nich (§ 301). Podobně jako pro práva a povinnosti územního samosprávného celku v pracovním poměru úředníka, také pro povinnosti zaměstnance-úředníka v tomto pracovním poměru bude platit, že jsou prvotně zaměřeny na veřejný zájem, nikoli na dílčí zájem zaměstnavatele (který při střetu s veřejným zájmem musí ustoupit), a vyplývají pro ně z toho některé zvláštnosti: tyto povinnosti stojí často na pomezí práva a jiných systémů společenských pravidel (zejm. např. morálky), některé z nich provázejí úředníka i mimo dobu výkonu jeho práce atd. Jako již bylo uvedeno, ve srovnání se zaměstnancem obecně klade platné právo na úředníka vyšší nároky, které však na druhé straně musí vyrovnat odpovídajícími kompenzacemi. Tyto kompenzace právní úprava poskytuje nejen vedle povinností (např. delší výměra dovolené na zotavenou), kde jsou na první pohled více zřejmé, ale rovněž v rámci povinností (např. povinnosti úředníka v oblasti vzdělávání představují přínos i pro něho samého, neboť nejen zvyšují jeho odbornou vybavenost z hlediska zaměstnavatele a adresátů veřejné správy, ale také zvyšují jeho hodnotu na trhu práce).

b) Z výkladu obsahu pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je zřejmé, že jeho zvláštnosti nevyplývají jen ze zákona o úřednících a jeho prováděcích právních předpisů, ale také ze zákoníku práce. Zatímco osobní působnost zákona o úřednících je soustředěna na úředníky, osobní působnost ustanovení zákoníku práce věnovaných zvláštní skupině veřejných zaměstnanců a dopadající i na zaměstnance územních samosprávných celků tak úzce vymezena není. Jen pro úplnost je proto potřebné doplnit, že *zvláštní úprava obsahu pracovního poměru platí zčásti i pro zaměstnance územního samosprávného celku, kteří nejsou úředníky; jejím pramenem však není zákon o úřednících.*¹³¹

¹³¹ Příkladem může být delší výměra dovolené na zotavenou. Podle § 213 odst. 2 zák. práce činí dovolená na zotavenou 5 týdnů u „zaměstnanců zaměstnavatelů uvedených v § 109 odst. 3“. V § 109 odst. 3 zák. práce je uveden /pod písm. b)/ též územní samosprávný celek. Přísluší-li dovolená v této výměře zaměstnancům, přísluší v případě zaměstnanců územního samosprávného celku i těm z nich, kteří nejsou úředníky.

D. Poznámky k problematice fyzických osob podílejících se na výkonu správních činností v rámci územního samosprávného celku mimo pracovní poměr

1. Zákon o úřednících výslovně nebrání a praktická potřeba někdy povede k tomu, aby se na výkonu veřejné správy v rámci územního samosprávného celku podílely také fyzické osoby v jiném právním vztahu k územnímu samosprávnému celku než v pracovním poměru.

V souladu s ustanoveními části třetí zákoníku práce se může fyzická osoba podílet na výkonu správních činností na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohoda o provedení práce nebo dohoda o pracovní činnosti) uzavřených s územním samosprávným celkem.

Dále není vyloučeno, aby se fyzická osoba podílela na výkonu správních činností na základě občanskoprávní, příp. obchodněprávní smlouvy s územním samosprávným celkem.

Tato řešení mohou být z pohledu obou stran praktická například v oblasti obstarávání expertních služeb, které jsou potřebné pro řádný výkon správních činností, ale které, zejména vzhledem k předpokládanému rozsahu výkonu, neodůvodňují založení pracovního poměru.

2. V popsaných případech *se fyzická osoba může podílet na výkonu správních činností způsobem srovnatelným s činností úředníka územního samosprávného celku; úředníkem však z pohledu zákona o úřednících není* (neboť není k územnímu samosprávnému celku v pracovním poměru), *tento zákon na ni nedopadá.*

To především znamená, že fyzická osoba, která poskytuje územnímu samosprávnému celku služby, jimiž se podílí na výkonu správních činností, nemá povinnosti úředníka podle zákona o úřednících (srov. zejména § 16). Vzhledem k tomu by si praxe měla vždy, ještě před založením smluvního vztahu, položit otázku, nakolik bude potřebné dodržování zmíněných povinností vyžadovat a zda jsou v tomto rozsahu upraveny jinými obecně závaznými právními předpisy, nebo zda je bude třeba dohodnout ve smlouvě. Při pozdním zjištění nedostatku právního základu pro vyžadování plnění některých důležitých požadavků se územní samosprávný celek vystavuje riziku komplikací při jednání o změně nebo zrušení uzavřené smlouvy dohodou.

III. Předpoklady vzniku, vznik, trvání a zánik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

A. Předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku a předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka a vedoucího úřadu

1. Pojem a systém předpokladů vzniku pracovního poměru úředníka a jmenování vedoucího úředníka a vedoucího úřadu

a) Pojmu *předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka a předpoklady jmenování vedoucího úředníka (vedoucího úřadu)* je možné rozumět dvojím způsobem:

- v užším smyslu jako souboru *hmotněprávních předpokladů*, jimiž jsou předpoklady kladené na osoby potenciálních úředníků,
- v širším smyslu jako souboru jak *hmotněprávních, tak i procesních předpokladů*, přičemž procesními předpoklady se rozumí náležitosti postupu výběru a přijímání úředníků do pracovního poměru.

V podkapitole A budeme vycházet z užšího vymezení; proces výběru a přijímání úředníků do pracovního poměru bude předmětem výkladu podkapitoly B.

b) Zákon o úřednících koncipuje *systém předpokladů* jako *třístupňový*; jednotlivé stupně se odvíjejí od služebního postavení, které má fyzická osoba zaujmout. Jedná se o

- předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka,
- předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka,
- předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu.

Tento systém můžeme popsat z několika hledisek, a to

- podle *vzájemného vztahu předpokladů*: Předpoklady „prvního stupně“ stanoví zákon o úřednících jako obecné. Předpoklady „druhého stupně“ v sobě zahrnují obecné předpoklady a zvláštní předpoklady podle zvláštního zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů

(tzv. velký lustrační zákon). Předpoklady „třetího stupně“ zahrnují obecné předpoklady podle zákona o úřednících, zvláštní předpoklady podle citovaného zvláštního zákona a zvláštní předpoklady podle zákona o úřednících;

- podle *pramene právní úpravy předpokladů*: Popis vyplývá již z popisu zaměřeného na vzájemný vztah předpokladů. Je k němu potřebné jen doplnit, že zákon o úřednících nepodává uzavřený výčet právních předpisů, z nichž mohou pro aspiranta na konkrétní místo vyplynout konkrétní požadavky;
- podle *časového vztahu předpokladů k pracovnímu poměru*: Předpoklady „prvního stupně“ se vztahují na vznik pracovního poměru. Předpoklady na obou dalších stupních se vztahují na jmenování, na jehož základě nemusí pracovní poměr vždy vzniknout, ale může být „pouze“ změněn;
- podle *smyslu předpokladů*, který je vysvětlen v dalším výkladu. Celkovým smyslem je, aby úřednická místa byla obsazována osobami způsobilými po stránce osobnostní, občanské, znalostní, dovednostní, zkušenostní atd.

c) *Splňování všech předpokladů, které zákon o úřednících stanoví pro vznik pracovního poměru úředníka nebo pro jmenování vedoucího úředníka a vedoucího úřadu, se vyžaduje i po celou dobu trvání pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku.*¹³² Dojde-li za trvání pracovního poměru k tomu, že úředník přestane splňovat některý z předpokladů stanovených v § 4 zák. o úřednících, řídí se postup územního samosprávného celku podle povahy chybějícího předpokladu buď úpravou podle tohoto zákona nebo úpravou obsaženou v zákoníku práce.

d) Dikce ustanovení § 6 odst. 2 písm. d) zák. o úřednících dává územnímu samosprávnému celku možnost stanovit ještě jiné (další) požadavky na osobu úředníka jdoucí nad rámec předpokladů obsažených v § 4 odst. 1; zákon je charakterizuje jako „(...) jiné požadavky územního samosprávného celku pro vznik pracovního poměru odpovídající povaze správní činnosti, kterou má zájemce vykonávat.“ Možnost stanovit pro vznik pracovního poměru úředníka ještě jiné požadavky (které odpovídají povaze správní činnosti, kterou má zájemce vykonávat), je omezena povinností územního samosprávného celku zveřejnit tyto požadavky ve veřejné výzvě.¹³³

¹³² Vápeník, M., cit. dílo, str. 466.

¹³³ Takovým požadavkem může být obor vzdělání, znalost cizího jazyka, řidičský průkaz, znalost práce s výpočetní technikou (včetně znalosti práce s určitými výpočetními programy) apod. K tomu srov. Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 35.

2. Předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka

„Úředníkem se může stát fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt,⁴⁾ dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednacím jazyk⁵⁾ a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.“

Citované ustanovení § 4 odst. 1 zák. o úřednících klade na aspiranta na místo úředníka územního samosprávného celku v zásadě šest předpokladů, a to kumulativně (předpoklad české státní příslušnosti, nebo cizí státní příslušnosti a trvalého pobytu na území České republiky se považuje za jediný předpoklad se dvěma alternativami splnění). Výkladu těchto základních předpokladů se budeme věnovat v pořadí odpovídajícímu citované dikci

a) Předpoklad českého státního občanství, alternativně trvalého pobytu na území České republiky¹³⁴

Tento předpoklad je výrazem poznání, že zodpovědné plnění funkce správního úředníka je podmíněno dostatečným stupněm jeho začlenění do společnosti daného státu (sociální integrace).¹³⁵ Podrobná znalost společenského kontextu, včetně znalosti organizace a fungování veřejné správy vystupuje do popředí zejména ve spojení s pojetím veřejné správy jako veřejné služby, která poskytuje jednotlivcům přiměřenou podporu při uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů, dbá o minimalizaci jejich administrativní zátěže atd.

Předpoklad *státního občanství České republiky, popřípadě u osob s cizím státním občanstvím trvalého pobytu na území České republiky* je vyjádřen dvěma variantami – může být splněn jedním, nebo druhým způsobem.

Posouzení, zda je určitá fyzická osoba státním občanem České republiky, se řídí zákonem č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Předpoklad českého státního občanství splňuje jak fyzická osoba, která je nositelem právě jednoho, a to českého státního občanství, tak i fyzická osoba, která je ve státoobčanském poměru k více státům, z nichž jedním je Česká republika.

¹³⁴ Ne zcela shodně s legislativní formulací tohoto předpokladu; blíže k tomu viz další text.

¹³⁵ Srov. např. Vidláková, O., cit. dílo, str. 16.

Osobám, které jsou (podle dikce zákona – viz dále) cizími státními občany, umožňuje zákon přístup k funkci úředníka územního samosprávného celku za podmínky trvalého pobytu na našem území. Posouzení, zda je fyzická osoba státním občanem cizího státu, se řídí právním řádem tohoto cizího státu; posouzení splnění podmínky trvalého pobytu na území České republiky pak zdejší zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

K zajištění přístupu cizinců k funkci úředníka územní samosprávy v České republice se váží dvě důležité poznámky: Především je zapotřebí upozornit na nevystižnost dikce „*fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt*“. Samotným přísně jazykovým výkladem by nezbývalo než dovést, že zákonodárce přiznává přístup k místu úředníka vedle osob s českým státním občanstvím též osobám s cizím státním občanstvím, nikoli však osobám bez jakékoli státní příslušnosti (bezdomovcům – apatridům – apolitům). Účelový výklad však odhaluje věcnou neopodstatněnost takového závěru. Jestliže zákonodárce zakotvil alternativu požadavku státního občanství České republiky v podobě trvalého pobytu na jejím území, stěží mohlo být jeho záměrem poskytnout tuto alternativu jen cizím státním občanům. Z hlediska požadavku sociální integrace je totiž nedostatek českého státního občanství kompenzován nikoli cizí státní příslušností, ale trvalým pobytem na území České republiky. V zásadě totéž lze vyjádřit i tak, že z pohledu české územní samosprávy nebude více perspektivním cizinec s cizím státním občanstvím, než cizinec-bezdomovec, neboť zákon vyžaduje integraci do *české společnosti*. V souladu s přísně jazykovým výkladem obratu „*fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt*“ není dokonce ani text důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o úřednících územních samosprávných celků, kde se hovoří nikoli o cizích státních občanech, ale o cizincích.¹³⁶ Pojem cizinec je přitom českými právními předpisy často užíván i ve významu osob, které nemají české státní občanství, ať už jsou občany jiného státu, nebo nejsou ve státoobčanském poměru k žádnému státu.¹³⁷ S ohledem na nedostatek racionálního odůvodnění, a tím i diskriminační charakter

¹³⁶ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 4.

¹³⁷ Např. podle § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.

rozlišování mezi cizími státními občany a bezdomovci z hlediska § 4 odst. 1 zák. o úřednících, proto zastávám názor, že k výkonu funkce úředníka by měl být za splnění dalších podmínek zákona připuštěn i bezdomovec, a to i přesto, že sama dikce uvedeného ustanovení takovému závěru příliš neodpovídá.¹³⁸

Dále je potřebné upozornit na vazbu k jedné ze základních svobod vymezujících integraci v rámci Evropské unie: svobodu pohybu, a v jejím rámci i svobodu pohybu pracovní síly spojenou se zákazem diskriminace podle kritéria státní příslušnosti. Jak již bylo vysvětleno (v kap. I, podkap. B, bodu 4), v oblasti zaměstnávání ve veřejné správě je ze zásady volného pohybu pracovníků připuštěna výjimka, která se však vykládá zužujícím způsobem (uplatnit ji lze jen tam, kde existuje objektivně odůvodněný zájem státu nebo územního samosprávného celku přijmout na určitou pozici jen státního příslušníka).

b) Předpoklad dosažení věku 18 let

Věk 18 let je fyzickým věkem; nelze jej zaměňovat se zletilostí ve smyslu § 8 odst. 2 obč. zák., která může nastat i dříve.¹³⁹ Tento předpoklad vychází ze zájmu na tom, aby byla místa úředníků územních samosprávných celků obsazována osobnostmi dostatečné fyzické i psychické zralosti. V souvislosti s tím je snad vhodné ještě dodat, že zákonem stanovený minimální věk bude v nejednom případě prodloužen v důsledku požadavku určité úrovně vzdělání.

c) Předpoklad způsobilosti k právním úkonům

Podobné východisko má předpoklad *způsobilosti k právním úkonům*, která se v případě fyzické osoby postupně rozšiřuje; v plném rozsahu vzniká dosažením zletilosti (§ 8 odst. 1 obč. zák.). Osoby se sníženou rozumovou nebo volní způsobilostí však mohou být v této způsobilosti soudem omezeny, popřípadě jí mohou být zcela zbaveny (§ 10 obč. zák.). Vzhledem k formulaci předpokladu (fyzická osoba, která „je způsobilá k právním úkonům“), k předchozímu předpokladu věku 18 let (při jehož splnění je vždy zároveň dána i zletilost, se kterou je standardně spojena úplná

¹³⁸ Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 27. Autor v komentáři k ust. § 4 odst. 1 zák. o úřednících uvádí, že předpoklad trvalého pobytu na území České republiky musí splňovat „(...) občané jiných států a osoby bez státní příslušnosti“, tento komentář však dále nerozvádí.

¹³⁹ Uzavřením manželství, případně i neplatného – srov. § 13 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

způsobilost k právním úkonům) a k charakteru činnosti úředníka územního samosprávného celku je nutné dospět k závěru, že způsobilostí k právním úkonům podle § 4 odst. 1 zák. o úřednících se *vždy* rozumí plná způsobilost k právním úkonům ve smyslu občanského zákoníku, tedy absence (jakéhokoli) omezení způsobilosti k právním úkonům.

d) Předpoklad bezúhonnosti

Především s důvěryhodností veřejné správy souvisí požadavek, aby se úředníkem mohla stát toliko bezúhonná fyzická osoba. Zákon o úřednících *bezúhonnost* vymezuje jako trestněprávní kategorii (někdy se užívá starší pojem trestní zachovalost). Vymezení je provedeno negativně a je založeno na osvědčené kombinaci kritéria bezúhonnosti všeobecné s přísnějším kritériem bezúhonnosti v oblasti činnosti, o jejíž výkon projevuje kandidát na místo úředníka zájem. Podle § 4 odst. 2 zák. o úřednících se „*za bezúhonnou (...) pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena*

a) *pro trestný čin spáchaný úmyslně, nebo*

b) *pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s výkonem veřejné správy,*

pokud se podle zákona na tuto osobu nehledí, jako by nebyla odsouzena.“

Bezúhonnost je vyloučena za současného splnění dvou podmínek. První podmínkou, kterou můžeme označit jako materiální, je, že musí jít o *vymezený trestný čin*. Trestným činem spáchaným úmyslně je jak trestný čin, jehož nutnou podmínkou spáchání je úmysl, tak i trestný čin, který může být spáchán úmyslně i z nedbalosti, v daném případě byl však spáchán úmyslně; v případě tohoto trestného činu není rozhodné, zda byl spáchán v souvislosti s výkonem veřejné správy. Na rozdíl od trestného činu spáchaného úmyslně /písm. a)/, vylučuje trestný čin spáchaný z nedbalosti bezúhonnost jen tehdy, došlo-li k němu v souvislosti s výkonem veřejné správy /písm. b)/.

Úmyslná, či nedbalostní forma spáchání trestného činu a stejně i jeho případná souvislost s výkonem veřejné správy se posuzuje podle obsahu pravomocného soudního rozhodnutí v trestní věci. Tím se dostáváme ke druhé podmínce, kterou je možné označit jako formální a kterou je vyžadována *existence zmíněného pravomocného soudního rozhodnutí*.

Z citovaného ustanovení je patrné, že zákonodárce nesplnění požadavku bezúhonnosti nepodmínil *druhem trestu* ani jeho *výměrou*; tento způsob řešení podmínky bezúhonnosti v oblasti úpravy služby osob podílejících se na výkonu veřejné moci není neobvyklý¹⁴⁰ a vzhledem k povaze činnosti, k níž se bezúhonnost vyžaduje, ho považujeme za zcela odůvodněný.

Důležité je poukázat na to, že fyzická osoba se považuje pro účely zákona o úřednících územních samosprávných celků za bezúhonnou nejen tehdy, jestliže *za spáchání výše uvedených trestných činů nebyla dosud nikdy pravomocně odsouzena* (v tomto případě pravomocné odsouzení za trestné činy podle § 4 odst. 2 zák. o úřednících jako právní skutečnost nikdy nenastalo), ale i tehdy, *jestliže za takový trestný čin již pravomocně odsouzena byla, avšak de iure se na ni tak nehledí* (v tomto případě pravomocné odsouzení za trestné činy podle § 4 odst. 2 zák. o úřednících je právní skutečností, zastřenu však *právní fikcí neodsouzení*). „*Skutečnosti, na jejichž základě mohou nastat účinky zahlazení odsouzení, které jsou ve své podstatě stejné - tj. na pachatele se hledí, jako by odsouzen nebyl, jsou trojího druhu. Je to jednak rozhodnutí soudu o tom, že se odsouzení pachatele zahlazuje (...). Dále jde o zahlazení odsouzení na základě rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii nebo o udělení individuální milosti, kdy může jít jednak o akt samotného zahlazení odsouzení (rehabilitace) anebo o prominutí trestu nebo jeho zbytku s výslovně uvedeným účinkem, že se na pachatele hledí, jako by odsouzen nebyl. Konečně pak může jít o právní fikci, že se na pachatele hledí, jako by odsouzen nebyl, která vzniká přímo ze zákona v souvislosti s některými druhy trestů.*“¹⁴¹

Splnění předpokladu bezúhonnosti dokládá zájemce o uzavření pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku výpisem z evidence Rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce; k prokázání bezúhonnosti cizího státního příslušníka je možné též předložení obdobného dokladu o bezúhonnosti vydaného domovským státem; pokud domovský stát takový doklad nevydává, zájemce bezúhonnost doloží čestným prohlášením /§ 6 odst. 4 písm. b) zák. o úřednících/.

¹⁴⁰ Srov. § 4a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 2 odst. 3 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Na okraj je možné poznamenat, že platná právní úprava zná i přísnější režim bezúhonnosti, např. u soudců a jejich asistentů /§ 60, § 16 odst. 3 věta druhá, § 36 odst. 3 věta druhá zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů/, u nichž se podmínka trestní bezúhonnosti nijak nezužuje.

¹⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 6. května, sp. zn. IV. ÚS 366/98, dokument č. 70/1999 Sb. r. ÚS.

e) Předpoklad ovládnutí jednacím jazyka

Z širšího požadavku sociální integrace vyplývá také předpoklad *ovládání jednacím jazyka*. Ten, již podle zákonné dikce, která výstižně hovoří o *ovládání*, nikoli o *znalosti* (jejíž význam by se mohl setkat s méně určitým chápáním), má zajistit všestrannou jazykovou kompetenci: receptivní, produktivní i komunikativní (interaktivní), a to v oblasti projevu verbálního i písemného. Jednací jazyk je předmětem vymezení některých právních předpisů upravujících výkon veřejné správy.¹⁴²

Způsob ověření zvládnutí jednacím jazyka není právně předepsán; jeho určení je ponecháno praxi. Zvládnutí písemného projevu v jednacím jazyce lze v praxi ověřit na základě dokumentů (dokladů), které musí zájemce o uzavření pracovního poměru územnímu samosprávnému celku spolu s písemnou přihláškou předložit (zejména životopis s uvedením údajů o dosavadních zaměstnáních a o odborných znalostech a dovednostech v oblasti správních činností), k ověření zvládnutí jazyka v oblasti verbálního projevu může sloužit osobní kontakt se zájemcem v rámci přijímacího pohovoru.¹⁴³

f) Další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem

Dalšími předpoklady pro výkon správních činností stanovenými zvláštním právním předpisem (4 odst. 1 zák. o úřednících) má zákonodárce na mysli například kvalifikační předpoklady stanovené zvláštními právními předpisy.¹⁴⁴ Z formulace kategorie *dalších předpokladů*(...) je zřejmé, že výčet předpokladů vzniku pracovního poměru úředníka podle § 4 odst. 1 zák. o úřednících není koncipován jako uzavřený.

¹⁴² Srov. § 16 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 3 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 27.

¹⁴⁴ Podle pramene právní úpravy můžeme rozlišovat předpoklady vyplývající z nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů (toto nařízení stanoví pro zaměstnance podle § 109 odst. 3 zákoníku práce, jimž je za práci poskytován plat, kvalifikační předpoklady vzdělání potřebného pro výkon prací zařazených do jednotlivých platových tříd), dále z vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (stanoví povinnost prokázat při výkonu vymezených správních činností zvláštní odbornou způsobilost) nebo z jiných právních předpisů, např. z vyhlášky č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (upravuje způsob a postup ověřování odborné způsobilosti pro výkon funkce matrikáře) nebo zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů (upravuje zkoušku z právní úpravy vidimace a legalizace a souvisejících otázek jako jeden z alternativních předpokladů provádění vidimace a legalizace).

3. Předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka

„(...) pro (...) jmenování vedoucího úředníka se vyžaduje též splnění dalších předpokladů stanovených zvláštním zákonem.⁶⁾“

Citované ustanovení § 4 odst. 3 věta za středníkem zák. o úřednících stanoví jako podmínku pro jmenování vedoucího úředníka kromě splnění všech předpokladů nezbytných pro vznik pracovního poměru úředníka (§ 4 odst. 1), o nichž bylo pojednáno výše, i splnění dalších předpokladů podle zvláštního zákona; tímto zvláštním zákonem je podle odkazu v poznámce pod čarou již zmíněný velký lustrační zákon (dále jen „lustrační zákon“).¹⁴⁵

Předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka tedy zahrnují:

- předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka podle zákona o úřednících;
- předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka podle zvláštního zákona.

Další předpoklady pro jmenování vedoucího úředníka podle zvláštního zákona v jejich taxativním výčtu podává § 2 odst. 1 lustračního zákona; formulace těchto předpokladů je negativní, neboť občan prokazuje, že nezastával žádnou z funkcí a nevykonával žádnou z činností v něm uvedených (tzv. negativní lustrační osvědčení). Splnění vyžadovaných předpokladů je občan povinen prokázat jednak osvědčením vydaným ministerstvem vnitra,¹⁴⁶ jednak čestným prohlášením občana;¹⁴⁷ tuto povinnost nemají občané narození po 1.12.1971. Pokud občan nespĺňuje předpoklady podle lustračního zákona, nemůže být do funkce vedoucího úředníka jmenován.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Do nabytí účinnosti zákona o úřednících se lustrační zákon na funkce vedoucího úřadu a vedoucích úředníků územních samosprávných celků nevztahoval. Novou úpravu přineslo až ustanovení § 47 zákona o úřednících, kterým došlo ke změně lustračního zákona; na základě této změny došlo k rozšíření okruhu osob, u nichž lustrační zákon stanoví další předpoklady pro výkon funkcí obsazených volbou, jmenováním nebo ustanovováním, i na vedoucího úřadu a vedoucí úředníky územních samosprávných celků, kteří jsou do svých funkcí jmenováni).

¹⁴⁶ Podle § 2 odst. 1 lustračního zákona je předpokladem pro výkon funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka územního samosprávného celku skutečnost, že občan v období od 25.2.1948 do 17.11.1989 nebyl a) příslušníkem Sboru národní bezpečnosti zařazeným ve složce Státní bezpečnosti, b) evidován v materiálech Státní bezpečnosti jako rezident, agent, držitel propůjčeného bytu, držitel konspiračního bytu, informátor nebo ideový spolupracovník Státní bezpečnosti. Tyto skutečnosti je občan povinen doložit *osvědčením*.

¹⁴⁷ Mezi další předpoklady stanovené v § 2 odst. 1 lustračního zákona pro výkon funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka územního samosprávného celku patří například, že občan nebyl v období od 25.2.1948 do 17.11.1989 tajemníkem orgánu Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska od stupně okresního nebo jemu na roveň postaveného výboru výše, příslušníkem Lidových milicí, členem prověřkových komisí po 25. 2. 1948 nebo prověřkových a normalizačních komisí po 21. 8. 1968 apod. Tyto skutečnosti dokládá občan *čestným prohlášením*.

¹⁴⁸ *Chrástková, K. Zákon o úřednících: Když vedoucí nespĺňuje předpoklady stanovené lustračním zákonem. Veřejná správa č. 3/2004, str. 29-30.*

4. Předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu

„(...) pro jmenování vedoucího úřadu (...) se vyžaduje též splnění dalších předpokladů stanovených zvláštním zákonem.⁶⁾“

„(1) Vedoucím úřadu se může stát fyzická osoba, která splňuje předpoklady podle § 4 a má nejméně tříletou praxi

a) jako vedoucí zaměstnanec, nebo

b) při výkonu správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku nebo při výkonu státní správy v pracovním nebo služebním poměru ke státu,

c) ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce.

(2) Délka praxe podle odstavce 1 musí být splněna v průběhu 8 let bezprostředně předcházejících jmenování do funkce.“

První z citovaných ustanovení, kterým je § 4 odst. 3 věta za středníkem zák. o úřednících, ukládá pro jmenování do funkce vedoucího úřadu kromě splnění předpokladů podle § 4 odst. 1 zák. o úřednících též nezbytnost splnění dalších předpokladů stanovených zvláštním zákonem (lustrační zákon). V tomto případě platí shodně, co bylo uvedeno výše u předpokladů pro jmenování vedoucího úředníka podle lustračního zákona. Druhým citovaným ustanovením je § 5 zák. o úřednících, který stanoví další nezbytné předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu ve vazbě na délku požadované předchozí praxe.

Předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu tedy zahrnují:

- předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka podle zákona o úřednících;
- předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu podle zákona o úřednících;
- předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu podle zvláštního zákona.

Vedle výše popsaných stanoví § 5 zák. o úřednících pro jmenování do funkce vedoucího úřadu ještě další (rozšířené) předpoklady.¹⁴⁹ Těmito předpoklady, uvedenými v § 5 odst. 1 písm. a) až c) alternativním výčtem (postačí, bude-li uchazeč vyhovovat jen jednomu z nich), je předchozí minimálně tříletá praxe uchazeče jako vedoucího zaměstnance,¹⁵⁰ praxe získaná výkonem správních činností v pracovním poměru

¹⁴⁹ Jouza, L. Nová práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy. Právní rádce č. 11/2002, str. 40.

¹⁵⁰ K tomu srov. § 11 odst. 4 zákoníku práce. „Vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele se rozumějí zaměstnanci, kteří jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanoviti a ukládati

k územnímu samosprávnému celku nebo při výkonu státní správy v pracovním nebo služebním poměru ke státu¹⁵¹ nebo praxe ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce.¹⁵² Podle § 5 odst. 2 zák. o úřednících musí být předpoklad předchozí tříleté praxe splněn v průběhu 8 let bezprostředně předcházejících jmenování do funkce (praxi získanou před zákonem stanoveným osmiletým obdobím tedy nelze pro účely jmenování vedoucího úřadu územního samosprávného celku zohlednit). Pro úplnost dodejme, že na rozdíl od ostatních předpokladů nemusel tento předpoklad splňovat vedoucí úřadu, který byl do funkce jmenován před účinností zákona o úřednících (§ 43 odst. 4).¹⁵³

5. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

a) Předpoklady, které pro vznik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku obligatorně vyžaduje zákon o úřednících (§ 4 odst. 1), mají přispívat k vyšší kvalitě výkonu veřejné správy. Stanovené předpoklady musí úředník splňovat po celou dobu trvání pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku.¹⁵⁴

Předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka (podle zvláštní úpravy v zákoně o úřednících) a podmínky vzniku pracovního poměru zaměstnance obecně (podle pracovněprávní úpravy v zákoníku práce), resp. jejich vzájemné srovnání, budeme sledovat v závislosti na jednotlivých předpokladech tak, jak byly popsány výše. *Předpoklady vzniku pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku (§ 4 odst. 1 zák. o úřednících) jsou oproti podmínkám vzniku pracovního poměru zaměstnance obecně koncipovány přísněji, a jdou tedy nad rámec podmínek vzniku pracovního poměru upravených v zákoníku práce.*

podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Vedoucím zaměstnancem je rovněž vedoucí organizační složky státu.“

¹⁵¹ Tento předpoklad budou pochopitelně splňovat nejen úředníci územního samosprávného celku s předchozí tříletou praxí, ale též osoby, které před účinností zákona o úřednících vykonávaly po stanovenou dobu činnosti, které je možné podle tohoto zákona pokládat za správní činnosti; předpokladu vyhoví i zaměstnanec státu vykonávající po stanovenou dobu činnosti, které se považují za výkon státní správy.

¹⁵² V případě člena zastupitelstva územního samosprávného celku, uvolněného zaměstnavatelem pro výkon této funkce, musí jít o uvolnění dlouhodobé (krátkodobě uvolněný člen zastupitelstva předpoklad splňovat nebude). Tento v pořadí třetí a poslední předpoklad se od předchozích dvou odlišuje specifickou povahou – svým způsobem je výkon funkce dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva spjat spíše s politickou dovedností než se získáním odborných znalostí. K tomu srov. *Vidláková, O.*, cit. dílo, str. 16.

¹⁵³ Jestliže zákonodárce považuje fyzické osoby, které ke dni nabytí účinnosti zák. o úřednících vykonávaly vypočtené funkce, za vedoucí úřadu ve smyslu tohoto zákona, nemůže na nich současně požadovat uvedený předpoklad minimální praxe.

¹⁵⁴ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 4.

Zákon o úřednících stanoví, že úředníkem se může stát *fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt, dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem*. Relativně volnější požadavky zákoníku práce se projevují takto:

*Zákoník práce a priori nerozlišuje mezi zaměstnanci české a cizí státní příslušnosti;*¹⁵⁵ potom ani nepotřebuje stanovit alternativní předpoklad trvalého pobytu na území České republiky.

Podle § 6 odst. 1 zákoníku práce nabývá fyzická osoba způsobilosti mít v pracovněprávních vztazích práva a povinnosti a zároveň i způsobilosti vlastními právními úkony nabývat těchto práv a brát na sebe tyto povinnosti dnem, kdy dosáhne 15 let věku (pokud není v tomto zákoně dále stanoveno jinak); zaměstnavatel s ní však nesmí sjednat jako den nástupu do práce den, který by předcházel dni, kdy tato fyzická osoba ukončí povinnou školní docházku.¹⁵⁶ *Zákoník práce* tedy, na rozdíl od zákona o úřednících, *obecně nebrání výkonu závislé práce u fyzických osob mladších 18ti let*.

Jestliže jsme z ustanovení § 4 odst. 1 zák. o úřednících dovodili, že předpokladem způsobilosti k právním úkonům se rozumí *plná* způsobilost fyzické osoby k právním úkonům ve smyslu občanského zákoníku /viz bod 2, písm. c)/, *v kontextu zákoníku práce plnou způsobilost zaměstnance k právním úkonům podle občanského zákoníku jako striktní podmínku vzniku pracovního poměru dovodit nelze*.

Zákoník práce zásadně zakazuje zaměstnavateli vyžadovat od zaměstnance informace o jeho trestněprávní bezúhonnosti, vyjma případů, kdy je pro to dán věcný důvod, spočívající v povaze práce, která má být vykonávána, a je-li tento požadavek přiměřený, nebo v případech, kdy to stanoví právní předpis /§ 316 odst. 4 písm. b) zák. práce/.

Zákoník práce neklade na zaměstnance žádný obecný jazykový požadavek; ten vyplývá ze zvláštních předpisů, popř. jej může určit zaměstnavatel, bude-li mít pro výkon konkrétní práce význam.

¹⁵⁵ Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 26.

¹⁵⁶ Okamžik splnění povinné školní docházky je stanoven v § 43 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů: „*Žák splní povinnou školní docházku uplynutím období školního vyučování ve školním roce, v němž dokončí poslední rok povinné školní docházky.*“

b) Předpoklady pro *jmenování vedoucího úředníka a vedoucího úřadu* odrážejí veřejný zájem na vysoké úrovni řízení ve veřejné správě a jsou proto výslovně předvídaný zákonem o úřednících (i odkazem na jiný právní předpis). Zákoník práce obecně na vedoucí zaměstnance (§ 11 odst. 4) zvláštní nároky neklade; vychází se z toho, že zajištění odpovídající úrovně řízení je především zájmem konkrétního zaměstnavatele.

B. Vznik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Povinnosti územního samosprávného celku před vznikem pracovního poměru

Vedle výše zmíněných hmotněprávních předpokladů vzniku pracovního poměru na straně úředníka ukládá zákon o úřednících povinnost dodržení předpokladů procesní povahy na straně zaměstnavatele - územního samosprávného celku.¹⁵⁷ Podrobná procesní úprava přijímání úředníků do pracovního poměru (jmenování vedoucích úředníku a vedoucího úřadu) je vyjádřením zejména následujících zásad:

- zásada *publicity* má zabezpečit, aby se formou povinného zveřejňování nabídky volných míst umožnilo ucházet se o místo úředníka co nejširšímu okruhu zájemců.¹⁵⁸ V té souvislosti se často hovoří o *povinně veřejném charakteru* procesu výběru úředníků;¹⁵⁹
- zásada *objektivit*y sleduje objektivní posouzení schopností uchazečů;
- zásada *formálního postupu*, který má jako relativně podrobný systém pravidel zajistit dodržení výše uvedených zásad. Podle obsazovaného místa zákon rozlišuje dva typy formálního postupu: *veřejnou výzvu* a *výběrové řízení*.

V návaznosti na přehled zásad je možné pro zajímavost doplnit, že zákon o úřednících jako první pracovněprávní předpis u nás již ve své původní redakci zavedl *povinnost zaměstnavatele přijmout vyrovnávací opatření* (opatření „pozitivní diskriminace“);¹⁶⁰ tato zvláštní právní úprava byla však již zrušena v souvislosti s přijetím nového zákoníku práce.¹⁶¹

¹⁵⁷ Vedral, J. K některým otázkám pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků. Veřejná správa č. 14/2003. Příloha, str. IV.

¹⁵⁸ Hamplová, J. Úředníci územních samosprávných celků. Právní rádce č. 1/2004, str. 41.

¹⁵⁹ Srov. Vápeník, M., cit. dílo, str. 471 nebo Vidláková, O., cit. dílo, str. 18.

¹⁶⁰ Zákon o úřednících, ve znění do zákona 264/2006 Sb., ukládal v § 38 odst. 1 územním samosprávným celkům přijmout „opatření, aby při přijímání do pracovního poměru úředníků nebo při jmenování vedoucího úředníku bylo soustavně přihlíženo i k zájmu na získávání a udržování rovnoměrného zastoupení pohlaví mezi úředníky nebo na některém stupni řízení.“ Podle § 38 odst. 2 se taková opatření nepovažovala za diskriminační, pokud pro ně byl důvod spočívající v existující nerovnosti a pokud nebyla uplatněna v neprospěch osob, jejichž kvality byly vyšší, než v případě osob opačného pohlaví současně s nimi přijímaných nebo jmenovaných na vedoucí místa. Srov. např. Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 27, Vedral, J. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 8. část: Společná a přechodná ustanovení. Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25181CZ. Jouza, L. Nová práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy. Právní rádce č. 11/2002, str. 40, Vidláková, O., cit. dílo., str. 48-49.

¹⁶¹ Srov. § 16 odst. 3 zákoníku práce umožňující „pozitivně diskriminační“ opatření a čl. XXVI bod 11 zákona č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce.

2. Veřejná výzva

Institut veřejné výzvy v zákoně o úřednících reaguje na povinnost územních samosprávných celků zveřejňovat volná místa. Tato povinnost je běžná jak v členských státech Evropské unie, tak i v jiných demokratických zemích v oblasti veřejných služeb, a představuje naplnění článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.¹⁶² Obecně lze říci, že veřejná výzva je jednodušším, méně administrativně náročným způsobem výběru mezi zájemci o uzavření pracovní smlouvy (dále též „zájemce“).

Podle § 6 odst. 1 zák. o úřednících *musí veřejná výzva k přihlášení zájemců o uzavření pracovní smlouvy předcházet uzavření každého pracovního poměru úředníka, s výjimkou případů, kdy musí být vyhlášeno výběrové řízení podle § 7 až § 9 téhož zákona; to neplatí pro pracovní poměr na dobu určitou* (§ 6 odst. 1 věta druhá), kdy uzavření pracovní smlouvy se zájemcem veřejná výzva předcházet nemusí (§ 6 odst. 1 ve vazbě na § 10 odst. 1).¹⁶³ Na tomto místě je vhodné upozornit, že povinnost vyhlásit veřejnou výzvu nemá územní samosprávný celek ani tehdy, jestliže hodlá obsadit volné místo jiným svým zaměstnancem – úředníkem; v tomto případě totiž nejde o vznik nového pracovního poměru, ale o změnu obsahu (sjednaných pracovních podmínek) stávajícího pracovního poměru úředníka.¹⁶⁴ Odlišná situace by však nastala, pokud by o neobsazené místo úředníka projevil zájem některý stávající zaměstnanec územního samosprávného celku, který úředníkem není; v takovém případě by změna obsahu jeho pracovního poměru byla, při dodržení všech podmínek kladených zákonem na osobu úředníka, ve své podstatě změnou v jeho zařazení a zaměstnavatel by byl povinen vyhlásit veřejnou výzvu. Z povahy zákona o úřednících vyplývá, že povinnost územního samosprávného celku vyhlásit veřejnou výzvu není dána ani v případě záměru uzavřít s fyzickou osobou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohoda o provedení práce podle § 75 zák. práce a dohoda o pracovní činnosti podle § 76 zák. práce).¹⁶⁵ Jak již bylo uvedeno, tyto fyzické osoby jsou sice zaměstnanci územního samosprávného celku, avšak nejsou úředníky, neboť práci nevykonávají v pracovním poměru, ale na základě jiného pracovněprávního vztahu.

¹⁶² K tomu srov. Flégl, V. Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR. C. H. Beck, Praha 1997, str. 105, Vidláková, O., cit. dílo, str. 17.

¹⁶³ K tomu srov. § 10 odst. 1 zák. o úřednících.

¹⁶⁴ Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 34.

¹⁶⁵ Tamtéž.

Veřejná výzva musí obsahovat náležitosti uvedené v § 6 odst. 2 zák. o úřednících taxativním výčtem:¹⁶⁶

- a) *název územního samosprávného celku,*
- b) *druh práce a místo výkonu práce,*
- c) *předpoklady podle § 4,*
- d) *jiné požadavky územního samosprávného celku pro vznik pracovního poměru odpovídající povaze správní činnosti, kterou má zájemce vykonávat,*
- e) *výčet dokladů, které zájemce připojí k přihlášce (odstavec 4),*
- f) *platovou třídu odpovídající druhu práce,*
- g) *lhůtu pro podání přihlášky,*
- h) *místo a způsob podání přihlášky,*
- i) *adresu, na kterou se přihláška odesílá.“*

Veřejná výzva se vyvěsí na úřední desce úřadu nejméně 15 dnů přede dnem stanoveným pro podání přihlášek zájemců a současně se zveřejní i způsobem umožňujícím dálkový přístup (podle § 3 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů); za splnění této povinnosti odpovídá vedoucí úřadu (§ 6 odst. 5 zák. o úřednících).¹⁶⁷

Zájemce o místo úředníka územního samosprávného celku podá ve lhůtě stanovené veřejnou výzvou písemnou *přihlášku*, která musí obsahovat náležitosti uvedené v § 6 odst. 3 zák. o úřednících (jméno, příjmení a titul, datum a místo narození, státní příslušnost, místo trvalého pobytu, číslo občanského průkazu nebo číslo dokladu o povolení k pobytu v případě cizího státního občana, datum a podpis zájemce). K přihlášce zájemce připojí stanovené doklady – životopis, výpis z evidence Rejstříku trestů ne starší než 3 měsíce (u cizinců buď obdobný doklad o bezúhonnosti, pokud takový doklad domovský stát vydává, nebo čestné prohlášení) a ověřenou kopii dokladu o nejvyšším dosaženém vzdělání (§ 6 odst. 4).¹⁶⁸ Jestliže přihláška neobsahuje některou z předepsaných náležitostí nebo jestliže k ní nejsou připojeny předepsané doklady, vyzve vedoucí úřadu zájemce, aby chybějící náležitosti nebo doklady doplnil, a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 6 odst. 6).

¹⁶⁶ Vidláková, O., cit. dílo, str. 17.

¹⁶⁷ K tomu Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 35.

¹⁶⁸ Ověřování provádějí buď obecní úřady podle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů, nebo notáři podle zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Pravidla výběru (průběh, délka trvání, forma) mezi přihlášenými zájemci nejsou v případě veřejné výzvy v zákoně o úřednících blíže specifikována. I přes výrazně jednodušší procesní úpravu však v sobě režim veřejné výzvy zahrnuje *povinnost vedoucího úřadu pořídit o posouzení a hodnocení zájemců zprávu*. Zpráva obsahuje přehled přihlášených zájemců, seznam vyřazených zájemců (s uvedením důvodů), stručný popis způsobu hodnocení zájemců (povinnost uvést pořadí umístění zájemců zákon neukládá) a označení zájemce, s nímž byla uzavřena pracovní smlouva, popřípadě sdělení, že s žádným ze zájemců pracovní smlouva uzavřena nebyla (§ 6 odst. 7). Vedoucí úřadu je povinen tuto zprávu pořídit ve lhůtě do 15 dnů od uzavření pracovní smlouvy se zájemcem nebo od svého rozhodnutí, že s žádným z přihlášených zájemců pracovní smlouva uzavřena nebude.

Institut zprávy o posouzení a hodnocení zájemců slouží ke kontrole procesu přijímání úředníků na základě veřejné výzvy. Můžeme rozlišovat jednak administrativní kontrolu, k níž jsou věcně příslušné orgány inspekce práce (zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů), jednak kontrolu umožněnou jednotlivým zájemcům na základě jejich práva nahlédnout do zprávy (§ 6 odst. 7 věta poslední zák. o úřednících). K právu zájemců nahlížet do zprávy je vhodné dodat, že svědčí pouze zájemcům, kteří podali přihlášku podle § 6 odst. 3 zákona o úřednících,¹⁶⁹ a že jeho realizace nesmí být na újmu ochrany osobních údajů ostatních zájemců (zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).¹⁷⁰

Územní samosprávný celek může podle § 6 odst. 8 zák. o úřednících uzavřít pracovní smlouvu jen se zájemcem, který splňuje předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka (§ 4 odst.1) a další podmínky stanovené ve veřejné výzvě, podal úplnou přihlášku (obsahující všechny náležitosti podle § 6 odst. 3), předložil občanský průkaz, nebo, v případě cizího státního občana, doklad o povolení k pobytu a dodal předepsané doklady (§ 6 odst. 4). Veřejná výzva k přihlášení zájemců musí za podmínek podle § 6 odst. 1 předcházet každému uzavření pracovní smlouvy; pracovní smlouvu, které v rozporu s § 6 odst. 1 nepředcházela veřejná výzva, by bylo nutné podle § 18 zák. práce ve spojení s § 39 obč. zák. posuzovat jako neplatnou.

¹⁶⁹ Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 36.

¹⁷⁰ To znamená, že zpráva musí být vyhotovena, popř. pro potřeby nahlížení upravena tak, aby zájemce nemohl zjišťovat osobní údaje /§ 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb./ ostatních zájemců.

Jednou z praktických otázek vyvstávajících v souvislosti s povinností územních samosprávných celků zveřejňovat v zákonem stanovených případech volná pracovní místa je otázka dodržování této povinnosti v situacích, kdy na základě předchozí veřejné výzvy bylo rozhodnuto o obsazení volného místa některým z více přihlášených zájemců, avšak po krátké době trvání pracovního poměru došlo k jeho skončení a tím k opětovnému uvolnění pracovního místa. V tomto ohledu je možné se v personální praxi některých úřadů setkat s názorem, že územnímu samosprávnému celku nic nebrání v tom, aby při obsazování tohoto uvolněného místa veřejnou výzvu podle § 6 zák. o úřednících nevyhlašoval a zvolil „hospodárnější“ variantu přímé nabídky na uzavření pracovní smlouvy některému z dalších původně přihlášených zájemců. Zastánci této praxe následně argumentují tím, že povinnost k vyhlášení veřejné výzvy na obsazení volného místa byla již splněna a k oslovení dalšího z přihlášených zájemců došlo v souladu se zákonem na jejím základě. S takovým pojetím nelze souhlasit, neboť neodpovídá smyslu právní úpravy. Dodržování povinnosti územního samosprávného celku vyhlašovat (zveřejňovat zákonem stanoveným způsobem) volná místa představuje důležitou záruku naplňování základního práva občanů v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). V duchu této zásady musí veřejná výzva podle § 6 zák. o úřednících (kromě případů, kdy má územní samosprávný celek povinnost vyhlásit výběrové řízení) předcházet uzavření pracovní smlouvy na dobu neurčitou; opačným postupem by bylo znemožněno dalším případným zájemcům dozvědět se o nabídce na obsazení volného místa a podat k územnímu samosprávnému celku přihlášku. Z výše uvedeného je zřejmé, že zásada publicity ve vazbě na právo občana na rovný přístup k veřejným funkcím nemůže ustupovat hledisku hospodárnosti (kterým, jak výše řečeno, bývá odůvodňována možnost opětovného využití podkladů získaných na základě veřejné výzvy). Závěrem tedy je, že *v případě, kdy se uvolní pracovní místo úředníka (zanikne pracovní poměr úředníka), je na jeho obsazení vždy nutné vyhlásit veřejnou výzvu, a to bez ohledu na časový odstup od vyhlášení předchozí veřejné výzvy; jedině tento postup zajistí, aby nedocházelo k nedůvodnému opomíjení osob, které se k původní veřejné výzvě nepřihlásily, avšak na novou by reagovaly (naproti tomu postupem obsazení tohoto pracovního místa na základě původní veřejné výzvy by tyto osoby opomenuty byly).*

3. Výběrové řízení

Výběrové řízení zavádí zákon o úřednících povinně pro *taxativně vymezený seznam funkcí a úřadů*; jedná se o složitější, administrativně náročnější formu výběru nejvhodnějšího kandidáta na místo úředníka, vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (§ 7 až § 9).

a) Místa obsazovaná na základě výběrového řízení

Podle § 7 odst. 1 zák. o úřednících 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 úřadu 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.“*

Ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zák. o úřednících ukládá územnímu samosprávnému celku povinnost vyhlásit výběrové řízení jako podmínku každého *jmenování do funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu*. Tato povinnost je územnímu samosprávnému celku stanovena nejen v případě, kdy má jmenováním vzniknout nový pracovní poměr, ale i v případě, kdy jmenováním dojde ke změně stávajícího pracovního poměru.¹⁷¹ V opačném případě, při obsazení jmenované funkce bez vyhlášení výběrového řízení, by došlo k porušení článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a tím i ústavního principu, podle něhož mají občané za rovných podmínek zaručen přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Z dikce § 7 odst. 1 písm. a) rovněž vyplývá, že povinnost vyhlásit výběrové řízení platí pro jmenování jak na dobu neurčitou, tak i na dobu určitou.

Vedle jmenování se v praxi setkáváme i s tzv. *pověřením*; přes jejich vnější podobnost je nezbytné oba pojmy od sebe důsledně odlišovat. Pověření je pouze

¹⁷¹ Jinak řečeno i v případě, kdy by se o jmenování do funkce vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka ucházel stávající úředník územního samosprávného celku, má tento územní samosprávný celek podle § 7 odst. 1 písm. a) zák. o úřednících povinnost vyhlásit na obsazení uvedené funkce výběrové řízení. K tomu: *Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 38.*

prozatímním, a tím i krátkodobým řešením v situacích, kdy se jmenované místo uprázdní, anebo je stále obsazeno, avšak osoba, která na ně byla jmenována, jej fakticky nemůže vykonávat. Protože se nejedná o jmenování, nevyžaduje se ani předchozí výběrové řízení. V té souvislosti je však nutné upozornit, že pověření může být uděleno a může trvat jen v souladu se svým účelem, jímž je zabezpečení kontinuity řízení. Typickým příkladem je situace, kdy je úředník pověřen výkonem funkce místo úředníka nepřítomného z důvodu čerpání dovolené na zotavenou nebo pracovní neschopnosti.

Výběrové řízení musí za podmínek podle § 7 odst. 1 písm. a) předcházet každému jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka; jmenování, kterému by v rozporu s § 7 odst. 1 písm. a) nepředcházelo výběrové řízení, by bylo nutné podle § 18 zák. práce ve spojení s § 39 obč. zák. posuzovat jako neplatné. To se týká i formálně tak označeného „pověření“, jímž by bylo sledováno obcházení podmínky výběrového řízení, nebo dokonce praktik, kdy by po určité době trvání pověření bylo toto „přeměněno“ na „řádné“ jmenování bez výběrového řízení; na tomto místě je potřebné připomenout obecnou zásadu, že právní úkon se posuzuje především podle svého obsahu, nikoli striktně podle formálního označení.¹⁷²

Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zák. o úřednících klade povinnost vyhlásit výběrové řízení jako podmínku i pro vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného do některého z taxativně uvedených úřadů; pokud jde o úřady neuvedené v § 7 odst. 1 písm. b), probíhá výběr mezi zájemci o uzavření pracovní smlouvy v režimu veřejné výzvy (z citovaného ustanovení lze odvodit, že tak tomu bude u obecního úřadu, který není obecním úřadem obce s rozšířenou působností ani pověřeným obecním úřadem a dále u úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, kterému není svěřen výkon přenesené působnosti v rozsahu pověřeného obecního úřadu).

Stejně jako v případě veřejné výzvy platí i pro výběrové řízení, že zákon neukládá povinnost jeho vyhlášení v případě, kdy územní samosprávný celek obsadí pracovní

¹⁷² Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 7. 2007, sp. zn. Cdon 382/97, uveřejněný v časopise Soudní judikatura roč. 1998, č. 24, pod poř. č. 174: „*Za jmenování do funkce lze považovat též takový projev vůle organizace, kterým pracovníka pověřuje určitou funkcí (dočasně či trvale), jestliže je nepochybné, že nejde jen o zastupování jiného vedoucího pracovníka (např. v době jeho nepřítomnosti), které vyplývá z vnitřních předpisů organizace, a které organizace pověřovací listinou jen potvrzuje.*“ Přestože se jedná o rozhodnutí vydané ještě za účinnosti zákoníku práce č. 65/1965 Sb., pro potřeby řešené otázky je nadále aktuální. *Pověření*, o němž se hovoří v textu práce, spadá právě pod zmíněnou situaci zastupování, resp. nespadá pod jmenování.

místo některým ze svých úředníků; tento postup nevede ke vzniku pracovního poměru úředníka, ale pouze k jeho změně (změně sjednaných pracovních podmínek)¹⁷³. Pokud by však o pracovní místo úředníka projevil zájem zaměstnanec územního samosprávného celku, který není úředníkem, muselo by být na obsazení takového místa vždy povinně vyhlášeno výběrové řízení (k tomu srov. bod 2); v tomto případě by se již nejednalo pouze o změnu obsahu stávajícího pracovního poměru úředníka, ale o změnu v kategorii zařazení zaměstnance (přechod zaměstnance – neúředníka do kategorie úředníka). Jiný postup by vedl k obcházení zákona o úřednících.¹⁷⁴

b) Postup ve výběrovém řízení

Výběrové řízení vyhláší osoba, která plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele – územního samosprávného celku podle příslušných zákonů o územní samosprávě. Touto osobou je vedoucí úřadu a v obcích, kde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, starosta. Má-li být vyhlášeno výběrové řízení na funkci vedoucího úřadu, je touto osobou podle typu úřadu hejtman, primátor nebo starosta (§ 7 odst. 3).¹⁷⁵ /K tomu blíže kap II, podkap. A, bod 1, písm. b)/.

Výběrové řízení se vyhláší oznámením vyvěšeným na úřední desce úřadu územního samosprávného celku nejméně 15 dnů přede dnem uvedeným v oznámení jako den určený pro přihlášení uchazečů podle § 7 odst. 1 písm. a) a b); jde o nejkratší možnou dobu pro zveřejnění oznámení o vyhlášení výběrového řízení před termínem určeným pro podání přihlášek (zákon nevyklučuje stanovení doby delší). S ohledem na formulaci „(...) *nejméně 15 dnů přede dnem...*“ by oznámení o vyhlášení výběrového řízení mělo být vyvěšeno již v den, který přechází stanovené patnáctidenní době; tento postup zajistí dodržení podmínky zveřejnění oznámení po dobu *celých 15 dnů* přede dnem určeným pro přihlášení. Vedoucí úřadu (popř. hejtman, primátor nebo starosta) je povinen vyhlásit výběrové řízení současně též způsobem umožňujícím dálkový přístup (např. webové stránky obce)¹⁷⁶, aby se o něm dozvěděl co možná nejširší okruh

¹⁷³ Srov. *Onisko, J.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 39.

¹⁷⁴ *Chrástková, K.* Zákon o úřednících: Povinnost výběrového řízení. Veřejná správa č. 43/2003, str. 25.

¹⁷⁵ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 7 až 9, nebo *Onisko, J.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 39.

¹⁷⁶ Podle § 3 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

případných uchazečů. Z povahy věci i ze samotné dikce zákona vyplývá, že zveřejnění vyhlášení výběrového řízení oběma způsoby by se mělo uskutečnit ve stejný den.¹⁷⁷

Oznámení o vyhlášení výběrového řízení obsahuje stejné náležitosti jako veřejná výzva (náležitosti podle § 6 odst. 2). Jde-li o výběrové řízení na funkci vedoucího úřadu, musí být v oznámení uvedeny i předpoklady podle § 5 zákona (předchozí praxe), jejichž splnění zájemce prokazuje čestným prohlášením (§ 7 odst. 2). Naproti tomu mezi povinnými náležitostmi oznámení o vyhlášení výběrového řízení na funkci vedoucího úřadu a vedoucího úředníka zák. o úřednících neuvádí splnění předpokladů stanovených lustračním zákonem; předložení osvědčení a čestného prohlášení podle tohoto zákona nelze tedy na uchazeči o jmenování do vedoucí funkce při podání přihlášky do výběrového řízení ani při samotném výběrovém řízení oprávněně požadovat (tyto doklady však musí být předloženy nejpozději před případným jmenováním). Je však možné a pro obě strany jistě i praktické při vyhlášení výběrového řízení uchazeče upozornit, že jmenovaná osoba musí kromě předpokladů podle zák. o úřednících splňovat i předpoklady podle lustračního zákona. (nejde-li o osobu narozenou po 1. prosinci 1971).¹⁷⁸

Náležitosti písemné přihlášky uchazeče (§ 7 odst. 4) i doklady, které k přihlášce musí být připojeny (§ 7 odst. 5), jsou shodné s náležitostmi a doklady, které musí předložit zájemce v režimu veřejné výzvy (§ 6 odst. 3 a 4). Nemá-li přihláška stanovené náležitosti nebo nejsou-li k ní připojeny požadované doklady, vedoucí úřadu uchazeče vyzve, aby chybějící náležitosti nebo doklady v přiměřené lhůtě doplnil (§ 7 odst. 6). Po uplynutí lhůty k podání přihlášky (případně po uplynutí dodatečně stanovené lhůty k jejímu doplnění) předá osoba, která výběrové řízení vyhlásila, podané přihlášky výběrové komisi (§ 7 odst. 7).

Výběrová komise, její postavení, složení a rámcová pravidla činnosti představují druhou významnou odlišnost výběrového řízení od veřejné výzvy (první odlišnost představuje pozitivní vymezení okruhu uchazečů podléhajících režimu výběrového řízení). Výběrová komise není komisí rady obce, resp. rady kraje nebo rady hlavního města Prahy (tj. není zvláštním orgánem zřizovaným pro výkon přenesené působnosti

¹⁷⁷ *Onisko, J.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 35.

¹⁷⁸ *Korotvičková, M., Krumlová, J.* Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Praha : Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009, str. 19, v elektronické podobě dostupné též na <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim.aspx>.

podle zákonů o územní samosprávě), ale specifickým stálým nebo dočasně zřízeným (zvláště pro jednotlivá výběrová řízení) orgánem územního samosprávného celku, který posuzuje přihlášené uchazeče. Složení výběrové komise je nejméně tříčlenné (§ 8 odst. 1); jejího předsedu a ostatní členy jmenuje a odvolává osoba podle § 7 odst. 3 (tj. osoba, která plní úkoly statutárního orgánu územního samosprávného celku). Podle § 8 odst. 2 musí alespoň jednu třetinu členů výběrové komise tvořit úředníci územního samosprávného celku, který výběrové řízení vyhlásil. Komise může jednat, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů, rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů svých přítomných členů; jednání komise je neveřejné (§ 8 odst. 3).

Náplň činnosti výběrové komise upravuje § 9 odst. 1 zákona. Jejím předmětem je posouzení úplnosti předložených přihlášek včetně připojených dokladů podle § 6 odst. 4 a posouzení splnění předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka, popř. pro jmenování vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu. Jestliže je to nutné z důvodu posouzení, zda uchazeči splňují požadavky stanovené v oznámení, pozve výběrová komise k ústnímu jednání ty z nich, kteří předložili úplné přihlášky včetně stanovených dokladů a splňují předpoklady podle zák. o úřednících.

Podle § 9 odst. 2 je výběrová komise povinna pořádat o posouzení uchazečů písemnou zprávu, která obsahuje údaje o složení výběrové komise /písm. a)/, seznam uchazečů /písm. b)/ a seznam a pořadí uchazečů, kteří předložili úplné přihlášky a potřebné doklady, splňují předpoklady stanovené zákonem o úřednících a požadavky zveřejněné v oznámení /písm. c)/. Zpráva je nejen důležitým podkladem pro rozhodnutí o výběru vhodného uchazeče z těch uchazečů, kteří splnili podmínky výběrového řízení, ale je i prostředkem kontroly regulérnosti (zejména rovného zacházení se všemi uchazeči) výběrového řízení. Zprávu podepsanou všemi přítomnými členy výběrové komise předá spolu se spisovým materiálem vztahujícím se k výběrovému řízení její předseda osobě uvedené v § 7 odst. 3. Ze zákonné úpravy jednoznačně vyplývá, že výběrová komise nemá rozhodovací pravomoc a nemusí ani stanovit pořadí vhodných uchazečů (stanovení pořadí však neodporuje zákonu a v praxi ho lze jistě doporučit); jejím úkolem je vytřídit nezpůsobilé uchazeče.¹⁷⁹ Vedoucí úřadu připojí ke zprávě záznam o případném uzavření pracovní smlouvy nebo o jmenování; osoba uvedená v § 7 odst. 3 musí na požádání umožnit uchazeči do této zprávy nahlédnout, přičemž je povinen dodržovat zásady ochrany osobních údajů ostatních zájemců.

¹⁷⁹ Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 42.

Rozhodnutí o výběru mezi uchazeči splňujícími všechny stanovené předpoklady a požadavky je vyhrazeno osobě, která má podle zákonů o územní samosprávě pravomoc uzavřít s uchazečem pracovní smlouvu nebo ho jmenovat do funkce (osoba pověřená plněním úkolů zaměstnavatele).¹⁸⁰ Do funkce vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka může být jmenován jen uchazeč uvedený v seznamu podle § 9 odst. 2 písm. c); pracovní smlouvu lze uzavřít jen s uchazečem uvedeným v seznamu podle téhož ustanovení (§ 9 odst. 4).

Podle § 9 odst. 6 nese uchazeč všechny náklady, které mu účastí na výběrovém řízení vznikly; nemůže žádat jejich náhradu na územním samosprávném celku ani v případě, že se na základě výzvy výběrové komise dostavil k ústnímu jednání (osobní pohovor).¹⁸¹

Pro úplnost dodejme, že zák. o úřednících v § 41 (Společná ustanovení o komisích) pamatuje jednak na úpravu náhrad¹⁸² členů komisí zřizovaných podle tohoto zákona (§ 41 odst. 1),¹⁸³ jednak na úpravu postupu při zjištění podjatosti některého ze členů výběrové komise (§ 41 odst. 2); řešení podjatosti dává záruku objektivního průběhu jednání výběrové komise.¹⁸⁴

4. Vznik pracovního poměru úředníka

Pracovní poměr úředníka vzniká na základě *pracovní smlouvy* uzavřené mezi fyzickou osobou a územním samosprávným celkem při dodržení zákonem stanovených předpokladů a podmínek. Před uzavřením pracovní smlouvy je zaměstnavatel (územní samosprávný celek) povinen úředníka seznámit s právy a povinnostmi, které by pro něho z pracovní smlouvy vyplynuly, s pracovními podmínkami a podmínkami odměňování, za nichž má úředník práci konat, a konečně s povinnostmi vyplývajícími ze zvláštních právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci (§ 31 zák. práce).

¹⁸⁰ K tomu srov. Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 42, nebo Vedral J. K některým otázkám pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků. Veřejná správa č. 14/2003. Příloha, str. IV.

¹⁸¹ Srov. Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 43.

¹⁸² Podle § 41 odst. 1 je účast členů výběrové komise na jejím jednání jiným úkonem v obecném zájmu podle § 203 zák. práce, při němž náleží členům komise pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu s náhradou mzdy (platu).

¹⁸³ Mezi komise zřizované podle zák. o úřednících patří výběrová komise (vytváří územní samosprávný celek podle § 8), akreditační komise (zřizuje Ministerstvo vnitra podle § 32) a zkušební komise (vytváří Ministerstvo vnitra podle § 23).

¹⁸⁴ Korotvičková, M.. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 131-132.

Podle § 34 odst. 1 zák. práce musí pracovní smlouva obsahovat

- *druh práce*, kterou má úředník pro územní samosprávný celek vykonávat /písm. a)/. Jak již bylo uvedeno, druhem práce v případě úředníka územního samosprávného celku zařazeného do úřadu podle § 4 odst. 4 zák. o úřednících se rozumí podíl na výkonu správních činností. Lze jen doporučit, aby byl druh práce (správní činnost nebo činnosti) v pracovní smlouvě náležitě specifikován podle skutečně vykonávané činnosti; obecné vymezení druhu práce může v některých případech působit potíže při určení, zda vykonávaná činnost je správní činností a následně vést k pochybnostem o správném zařazení zaměstnance do kategorie úředníka. Specifikace druhu práce je neoddělitelně spjata s postavením obou stran tohoto pracovněprávního vztahu (pracovního poměru), a to především z hlediska vzájemných práv a povinností. Příliš široké vymezení druhu práce může být pro úředníka nevýhodné, neboť dává zaměstnavateli možnost, aby na něm požadoval výkon různých prací (činností), s nimiž úředník při uzavírání pracovní smlouvy nepočítal (to však nevylučuje možnost sjednání více druhů práce v pracovní smlouvě).¹⁸⁵ Naopak velmi úzké vymezení druhu práce může představovat potíže pro zaměstnavatele; jedná se zejména o případy, kdy by mělo dojít ke změně některé příliš úzce specifikované správní činnosti¹⁸⁶ nebo kdy úředník pozbyl (případně ve stanovené lhůtě nezískal¹⁸⁷) některý ze zákonem stanovených předpokladů vzniku (a trvání) pracovního poměru úředníka a řešením nastalé situace je tedy jeho převedení na jinou práci (viz dále);
- *místo (místa) výkonu práce*, ve kterých má být práce vykonávána /písm. b)/. Význam určení místa výkonu práce spočívá především v tom, že úředníka není možné bez jeho předchozího souhlasu přeložit k výkonu práce do jiného místa než které bylo sjednáno v pracovní smlouvě (§ 43 zák. práce). Místem výkonu práce úředníka bude zpravidla obec nebo organizační jednotka územního samosprávného celku, může jím však být i jiné místo sjednané v pracovní smlouvě. S ohledem na sjednaný druh práce lze místo výkonu práce určit úzce i široce (v prvním případě např. konkrétní adresou pravidelného pracoviště

¹⁸⁵ Kubínková, M., Samek, V. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str.172.

¹⁸⁶ Jouza, L. Pracovní smlouvy úředníků samosprávných celků. Veřejná správa č. 9/2003, str. 29.

¹⁸⁷ Týká se odborné způsobilosti, je-li pro výkon správní činnosti její prokázání stanoveno.

úředníka, ve druhém případě např. jako určité správní území).¹⁸⁸ Určení místa výkonu práce (pravidelného pracoviště) je důležité i pro účely cestovních náhrad – je-li je místo výkonu práce sjednáno širěji než jedna obec, považuje se za pravidelné pracoviště obec, ve které nejčastěji začínají pracovní cesty zaměstnance - úředníka (§ 34 odst. 2 zák. práce);

- *den nástupu do práce* /písm. c)/. Dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce vzniká pracovní poměr. Jestliže úředník v takto sjednaný den nenastoupí do práce, aniž by mu v tom bránila překážka v práci, nebo o této překážce zaměstnavatele do týdne neuvědomí, může územní samosprávný celek od pracovní smlouvy odstoupit (§ 36 zák. práce). Ode dne vzniku pracovního poměru jsou jeho účastníci jednak vázáni všemi povinnostmi, které pro ně z tohoto pracovněprávního vztahu vyplývají, jednak mohou v tomto vztahu uplatňovat veškerá práva přiznaná příslušnými právními předpisy.

Územní samosprávný celek je povinen uzavřít pracovní smlouvu *písemně* a jedno její písemné vyhotovení předat úředníkovi.

Podle § 35 odst. 1 věty čtvrté zák. práce lze s úředníkem (se zaměstnancem obecně) sjednat v pracovní (i v jiné) smlouvě *zkušební dobu*, a to nejpozději v den, který byl sjednán jako den nástupu do práce (tj. v den vzniku pracovního poměru úředníka). Podle věty páté téhož ustanovení zkušební dobu nelze sjednat, jestliže pracovní poměr již vznikl.¹⁸⁹ Zákoník práce dále stanoví, že zkušební doba nesmí být delší než tři měsíce po sobě jdoucí ode dne vzniku pracovního poměru a nesmí být dodatečně prodlužována vyjma případů, kdy se zkušební doba prodlužuje o dobu překážek v práci, pro které úředník práci v průběhu zkušební doby nevykonává. Zkušební doba musí být sjednána písemně, zák. práce v § 35 odst. 3 výslovně uvádí, že nedodržení písemné formy způsobuje neplatnost takového ujednání.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Kubínková, M., Samek, V. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str.173.

¹⁸⁹ Z důvodu patrného rozporu mezi větou čtvrtou a pátou § 35 odst. 1 zák. práce je lépe z opatrnosti přijmout závěr, že zkušební dobu nelze platně sjednat v den vzniku pracovního poměru, ale může být sjednána nejpozději v den, který předchází vzniku pracovního poměru (tj. v den předcházející dni sjednanému jako den nástupu do práce); zřejmě lze však připustit i volnější (liberálnější) výklad pro případy, kdy je pracovní smlouva uzavírána v den, který se shoduje se sjednaným dnem nástupu do práce, uvedeným v pracovní smlouvě. K tomu srov. Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 144.

¹⁹⁰ Pro případ, že by byla např. ústně sjednána pracovní smlouva a současně s ní též ústně zkušební doba, bylo by ústní ujednání o zkušební době neplatné, zatímco zbylá ustanovení pracovní smlouvy by byla platná. Neplatností se rozumí relativní neplatnost, které by se ve smyslu § 20 zák. práce mohl dovolat

V pracovní ani v jiné smlouvě *nelze s úředníkem uzavřít konkurenční doložku* podle § 310 zák. práce (§ 40 zák. o úřednících), v níž by se úředník zavázal, že se po dobu nejdéle jednoho roku po skončení pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku zdrží výkonu výdělečné činnosti (vykonávané pro jiného zaměstnavatele v některém z pracovněprávních vztahů nebo výdělečné činnosti na vlastní účet), která by byla shodná s předmětem činnosti bývalého zaměstnavatele nebo činnosti, která by měla vůči němu soutěžní povahu. Takové ujednání by bylo v případě zaměstnance – úředníka značně rozporné jak co do předmětu činnosti územního samosprávného celku (kterým je správa věcí veřejných, výkon správních činností), tak i co do soutěžní povahy činnosti, o které se v případě územního samosprávného celku vůbec nedá hovořit (vymezení působnosti, pravomoci a příslušnosti územních samosprávných celků vylučuje prolínání vykonávaných správních činností).¹⁹¹

Povinností územního samosprávného celku (stanovenou obecně pro všechny zaměstnavatele) podle § 37 zák. práce je nejpozději do jednoho měsíce od vzniku pracovního poměru písemně *informovat úředníka o právech a povinnostech vyplývajících z pracovního poměru včetně jejich změn*, nejsou-li údaje o nich obsaženy v pracovní smlouvě.¹⁹² Citované ustanovení zák. práce v odst. 1 podává taxativní výčet údajů, které musí informace obsahovat (identifikační údaje zaměstnance a zaměstnavatele, bližší označení druhu a místa výkonu práce, údaje o délce dovolené, o výpovědních dobách, o týdenní pracovní době a jejím rozvržení, o platu a způsobu odměňování,¹⁹³ o termínu výplaty a místě a způsobu jejího vyplácení a údaj

pouze ten, kdo ji sám nezpůsobil. K tomu srov. *Bělina, M.* In: *Bělina, M.* a kol. *Zákoník práce. Komentář.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 145.

¹⁹¹ K tomu srov. *Onisko, J.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 129-130. Autor dále uvádí, že zaměstnavatel se shodným předmětem činnosti jako územní samosprávný celek může být pouze jiný územní samosprávný celek a konkurenční doložka by těmto zaměstnavatelům teoreticky dávala možnost bránit svým zaměstnancům (tedy i úředníkům) v tom, aby přešli vykonávat správní činnosti k jinému územnímu samosprávnému celku.

¹⁹² K tomu srov. *Jouza, L.* *Nový zákoník práce (1. část).* Právní rádce č. 07/2006, str. XIV.

¹⁹³ Úředníci územních samosprávných celků patří do skupiny zaměstnanců, jimž je za práci poskytován plat /§ 109 odst. 3 písm. b) zák. práce/. Zákonná úprava odměňování platem vychází z části šesté zákoníku práce. Ustanovení zákoníku práce o platu jsou provedena nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů; toto nařízení podle úvodního ustanovení § 1 upravuje: „(...) a) kvalifikační předpoklady vzdělání pro výkon prací zařazených do jednotlivých platových tříd, b) způsob zařazení do platových tříd, c) podmínky pro určení započítatelné praxe, d) podmínky pro zvláštní způsob zařazení do platové třídy a určení platového tarifu pro zaměstnance, kteří vykonávají práce, jejichž úspěšné provádění závisí především na míře talentu nebo na fyzické zdatnosti, a pro zaměstnance vykonávající jednoduché obslužné nebo rutinní práce, e) stupnice platových tarifů, f) výši příplatku za práci ve ztíženém pracovním prostředí, g) rozdělení prací podle pracovních podmínek do skupin v závislosti na míře neuropsychické zátěže a pravděpodobnosti rizika ohrožení života a zdraví a podle obtížnosti práce a výši zvláštního příplatku pro jednotlivé skupiny.“ Zákony o územní samosprávě vymezují osoby oprávněné stanovit plat: úředníkům

o kolektivních smlouvách upravujících pracovní podmínky a označení účastníků těchto kolektivních smluv) a stanoví, ve kterých případech mohou být výše uvedené informace nahrazeny odkazem na příslušný právní předpis, na kolektivní smlouvu nebo na vnitřní předpis.¹⁹⁴ Jedná se o minimální, zákonem kogentně stanovený rozsah informační povinnosti zaměstnavatele (není tedy vyloučeno, aby územní samosprávný celek informoval úředníka též o jiných skutečnostech, u nichž to pokládá za vhodné); ostatní povinnosti zaměstnavatele nejsou tímto ustanovením dotčeny.¹⁹⁵ Informační povinnost zaměstnavatele se nevztahuje na pracovní poměr kratší než jeden měsíc (§ 37 odst. 4).¹⁹⁶ Při nástupu do práce musí být úředník seznámen s pracovním řádem a s právními a ostatními předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, které je povinen při výkonu své činnosti dodržovat,¹⁹⁷ a dále též s případnou kolektivní smlouvou a vnitřními předpisy.

5. Založení pracovního poměru vedoucího úředníka a vedoucího úřadu jmenováním

Jmenováním vzniká pracovní poměr vedoucího úředníka a vedoucího úřadu (kromě toho může být jmenování i důvodem změny již existujícího pracovního poměru). Prostřednictvím institutu jmenování můžeme dělit vedoucí úředníky do jednotlivých skupin (kategorií).

Z hlediska právní úpravy oprávnění jmenovat vedoucí úředníky můžeme rozlišit dvě skupiny vedoucích úředníků:

- *vedoucího úřadu a vedoucí odborů;*
- *ostatní vedoucí úředníky.*

Oprávnění jmenovat úředníky v první skupině upravují zákony o územní samosprávě, které se v tomto ohledu použijí přednostně před zákonem o úřednících; ten se použije na jmenování ostatních vedoucích úředníků.

stanoví plat vedoucí úřadu /viz kap. II, podkap. A, bod 2, písm. c)/, vedoucímu úřadu určuje plat ten, kdo ho do funkce ustanovuje (viz bod 5).

¹⁹⁴ Jedná se o údaje týkající se dovolené (délky, popř. způsobu určování), výpovědních dob, týdenní pracovní doby včetně jejího rozvržení. K tomu srov. *Sobotka, M.* Pracovní smlouva. Právní rádce č. 02/2007, str. 73, nebo *Jouza, L.* Nový zákoník práce (3. část). Právní rádce č. 09/2006, str. XI-XIV.

¹⁹⁵ *Bělina, M.* In: *Bělina, M.* a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 147-148.

¹⁹⁶ K tomu srov. *Jouza, L.* Nový zákoník práce (1. část). Právní rádce č. 07/2006, str. XIV.

¹⁹⁷ K tomu srov. *Jouza, L.* Nový zákoník práce (3. část). Právní rádce č. 09/2006, str. V-IX.

Z hlediska nositele oprávnění jmenovat vedoucí úředníky do jejich funkcí pak můžeme rozlišit tři skupiny vedoucích úředníků:

- *vedoucí úřadu;*
- *vedoucí (ředitel) odboru;*
- *ostatní vedoucí úředníci.*

Tajemníka obecního úřadu, resp. tajemníka magistrátu statutárního města jmenuje starosta, resp. primátor se souhlasem ředitele krajského úřadu (§ 103 odst. 3, resp. § 140 odst. 2 o. zř.), tajemníka úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části statutárního města, je-li tato funkce zřízena, jmenuje starosta se souhlasem tajemníka magistrátu (§ 140 odst. 3 o. zř.), ředitele krajského úřadu po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje hejtman /§ 61 odst. 3 písm. b) kr. zř./, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje primátor hlavního města Prahy /§ 72 odst. 3 písm. b) zák. o Praze/, tajemníka městské části hlavního města Prahy jmenuje po předchozím souhlasu ředitele Magistrátu hlavního města Prahy starosta městské části, je-li tato funkce zřízena (§ 97 odst. 2 zák. o Praze). Absence souhlasu je ve všech případech sankcionována neplatností jmenování (viz citovaná ustanovení zákonů o územní samosprávě).¹⁹⁸

Jmenování vedoucích odborů (popř. ředitelů odborů) je podle zákonů o územní samosprávě vyhrazeno radě územního samosprávného celku; vedoucí odborů v obecním úřadu jmenuje na návrh tajemníka obecního úřadu rada obce /§ 102 odst. 2 písm. g) o. zř./, vedoucí odborů krajského úřadu jmenuje na návrh ředitele krajského úřadu rada kraje /§ 59 odst. 1 písm. c) kr. zř./, o jmenování ředitelů odborů Magistrátu hlavního města Prahy rozhoduje na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy rada hlavního města Prahy /§ 68 odst. 2 písm. v) zák. o Praze/, vedoucí odborů v městské části hlavního města Prahy jmenuje na návrh tajemníka úřadu městské části rada městské části /§ 94 odst. 2 písm. c) zák. o Praze/. Kromě případu jmenování vedoucího odboru v obecním úřadu (§ 102 odst. 2 písm. g) o. zř.), kdy absence návrhu tajemníka obecního úřadu na jmenování vedoucího odboru nezpůsobuje neplatnost jmenování, je jmenování vedoucích odborů (ředitelů odborů) bez předchozího návrhu podle citovaných ustanovení zákonů o územní samosprávě ve všech ostatních případech neplatné.¹⁹⁹

¹⁹⁸ K neplatnosti jmenování vedoucího úřadu bez souhlasu ředitele krajského úřadu srov. § 19 odst. 3 věta první zák. práce: „Právní úkon, k němuž nebyl udělen předepsaný souhlas příslušného orgánu, je neplatný, jen stanoví-li to výslovně tento zákon, popřípadě zvláštní zákon.“

¹⁹⁹ Srov. např. *Chrástková, K. Metodická příručka k zákonu o úřednících. Veřejná správa č. 13/2003. Příloha, str. IV.*

Jmenování ostatních vedoucích úředníků je svěřeno vedoucímu úřadu (§ 2 odst. 6 věta druhá zák. o úřednících). Těmito úředníky budou především vedoucí oddělení (odborny jako základní organizační jednotky, vytvářené k zabezpečení výkonu jednotlivých úseků činnosti územního samosprávného celku, se dále člení na oddělení);²⁰⁰ vedle nich se můžeme v praxi vzácně setkat i s vedoucími pododdělení, v Magistrátu hlavního města Prahy působí vedoucí zvláštních organizačních jednotek.²⁰¹

6. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

Jednou z významných zvláštností *zákona o úřednících* je relativně podrobná úprava *výběru zaměstnanců*; tato úprava je vyústěním zájmu na kvalitním výkonu veřejné správy a naplněním ústavního principu rovného přístupu k voleným a jiným funkcím; tomu odpovídají i stanovené předpoklady, příp. další požadavky, které musí splňovat zájemce o uzavření pracovní smlouvy (v režimu veřejné výzvy) nebo uchazeč o jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka a uchazeč o vznik pracovního poměru úředníka na dobu neurčitou zařazeného v některém z úřadů podle § 7 odst. 1 písm. b) (v režimu výběrového řízení). Veřejná výzva jako jednodušší způsob výběru mezi uchazeči musí předcházet každému vzniku pracovního poměru úředníka na dobu neurčitou v případech, kdy není povinné výběrové řízení. *Zákoník práce* naproti tomu ponechává výběr fyzických osob ucházejících se o zaměstnání zásadně v působnosti zaměstnavatele,²⁰² nevyplývá-li ze zvláštního právního předpisu²⁰³

²⁰⁰ Pro zajímavost můžeme dodat, že v případě vedoucích oddělení se rozcházejí názory na jejich status, neboť na rozdíl od jmenování vedoucích odborů není jmenování ostatních vedoucích úředníků v žádném z právních předpisů, týkajících se jednotlivých územních samospráv, výslovně upraveno. Tuto mezeru v původní právní úpravě neřešil ani zákon o úřednících účinný (s výjimkou některých ustanovení) od 1.1.2003. Teprve přijetím zákona č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, došlo s účinností od 1.1.2007 k rozšíření ust. § 2 zákona o úřednících vložením nového znění odstavce 6, podle něhož se u vedoucích úředníků pracovní poměr zakládá jmenováním a toto jmenování provede vedoucí úřadu. S ohledem na skutečnost, že dosavadní právní úprava jmenování (odvolávání) vedoucích odborů nebyla zákonem č. 264/2006 Sb. dotčena (a tedy pro ně platí vše výše uvedené), je zřejmé, že ustanovení § 2 odst. 6 zákona o úřednících se vztahuje nikoli na jmenování vedoucích odborů, ale právě na jmenování ostatních vedoucích úředníků, které do jejich funkce jmenuje vedoucí úřadu.

²⁰¹ V současné době jsou těmito zvláštními organizačními jednotkami sekretariáty náměstků primátora hlavního města Prahy a sekretariáty členů rady hlavního města Prahy (viz. čl. 3 Organizačního řádu Magistrátu hlavního města Prahy, Příloha č. 1 k usnesení Rady hlavního města Prahy č. 0252 ze dne 1. března 2005, ve znění pozdějších usnesení Rady hlavního města Prahy).

²⁰² Blíže viz. Šlapák, Č., Pánek, Z., Kotous, J. Zaměstnanost a personální řízení. Praha : PF UK v nakl. IFEC, 2006, str. 41 a násl.

²⁰³ Zákoník v práci v poznámce pod čarou odkazuje příkladmo na lustrační zákon.

jiný postup (§ 30 odst. 1); tato zásada je v souladu se smluvním principem v pracovněprávních vztazích. Zaměstnavatel má právo při zajištění rovného zacházení se všemi uchazeči a dodržování zákazu diskriminace vybrat na obsazované místo uchazeče, který nejlépe splňuje požadavky na práci, která má být vykonávána (stejně tak právem zaměstnance je svobodný výběr zaměstnavatele). Při výběru vhodného uchazeče se zaměstnavatel může soustředit pouze na taková hlediska budoucího výkonu práce, kterými jsou podle citovaného ustanovení zák. práce hledisko kvalifikace, nezbytné požadavky nebo zvláštní schopnosti. Volnost rozhodování zaměstnavatele je dále omezena ještě některými právními předpisy, které obsahují závazné předpoklady pro určitá povolání či funkce nebo stanoví některé další předpoklady pro vznik pracovního poměru (lustrační zákon); bez splnění takových předpokladů nelze s uchazečem pracovní smlouvu uzavřít (resp. její uzavření by bylo neplatné; v pracovněprávních vztazích se podle § 20 zák. práce jedná o neplatnost relativní).²⁰⁴

Spolu s povinností územních samosprávních celků zveřejňovat volná místa (formou vyhlášení veřejné výzvy nebo výběrového řízení) *zákon o úřednících* upravuje i *postup a způsob výběru* mezi přihlášenými kandidáty; tento postup je buď méně formální (veřejná výzva) nebo více formální (výběrové řízení). Důležitá, pro obě formy společná, je možnost kontroly postupu a způsobu výběru, kterou zájemci (uchazeči) mohou realizovat prostřednictvím práva nahlédnout do zprávy o posouzení a hodnocení zájemců (v případě veřejné výzvy) nebo do zprávy o posouzení uchazečů (v případě výběrového řízení). *Zákoník práce* postup a způsob výběru budoucích zaměstnanců rovněž nestanoví (může jít např. o formu výběrového řízení včetně vlastních pravidel výběru z uchazečů, která si zaměstnavatel sám určí); je na vůli zaměstnavatele, zda bude chtít tuto oblast upravit např. vydáním vnitřního předpisu. Zaměstnavatel nemá podle *zákoníku práce* povinnost umožnit zúčastněným uchazečům seznámit se s výsledky výběru, popř. sdělit důvody, proč s nimi pracovní poměr neuzavřel (důvody, pro které zaměstnavatel s uchazečem pracovní poměr neuzavřel, však nesmějí být diskriminační povahy).²⁰⁵

²⁰⁴ Relativní neplatnost právního úkonu spočívá v tom, že se takový úkon považuje za platný, dokud se oprávněná osoba neplatnosti nedovolá. Dovolat se neplatnosti právního úkonu není oprávněn ten, kdo tuto neplatnost sám způsobil. K tomu srov. *Bělina, M.* In: *Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2008, str. 122.

²⁰⁵ Tamtéž, str. 123.

Podle úpravy v *zákoně o úřednících* (§ 40) s úředníkem nelze uzavřít *konkurenční doložku* (při vzniku ani během trvání jeho pracovního poměru). *Zákoník práce* sjednání konkurenční doložky se zaměstnancem ve stanovených případech zaměstnavateli umožňuje, a to včetně sankcí za její porušení (§ 310).²⁰⁶

Pracovní poměr úředníka vzniká na základě pracovní smlouvy a pracovní poměr vedoucího úředníka a vedoucího úřadu jmenováním (pokud ovšem nebyl jmenováním pouze změněn). Pracovní smlouva je ponechána obecné úpravě v *zákoníku práce*. Naopak úprava jmenování je v případě vedoucích úředníků *zákoník práce* svěřena zvláštnímu předpisu (§ 33 odst. 3 před středníkem), v tomto případě *zákonu o úřednících*, s výjimkou vedoucích odborů a vedoucích úřadů, jejichž jmenování je upraveno *zákonem o územní samosprávě* (které mají vůči zákonu o úřednících v tomto ohledu přednost).²⁰⁷

²⁰⁶ Týká se smluvní pokuty, kterou je zaměstnanec povinen zaplatit zaměstnavateli v případě porušení závazku, pokud byla smluvní pokuta sjednána.

²⁰⁷ *Zákoník práce* proto v poznámce pod čarou č. 16a k citovanému ustanovení odkazuje nejen na zákon o úřednících, ale rovněž na zákon o územní samosprávě.

C. Trvání pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Doba trvání pracovního poměru

Úprava *doby trvání pracovního poměru úředníka* obsažená v § 10 zák. o úřednících představuje významnou odchylku od úpravy podle § 39 zák. práce.

Podle zák. o úřednících *se pracovní poměr s úředníkem uzavírá zásadně na dobu neurčitou* (§ 10 odst. 1 věta první). Děje se tak s ohledem na skutečnost, že jedině dlouhodobý pracovní poměr umožňuje úředníkovi prostřednictvím prohlubování kvalifikace získat znalosti a dovednosti, které jsou důležitou zárukou kvalitního a profesionálního výkonu veřejné správy /např. jedna z alternativ v § 21 odst. 1 písm. a) zák. o úřednících stanoví pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti k výkonu určených správních činností dobu nejdéle 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/.²⁰⁸

Uzavírání pracovního poměru úředníka na dobu určitou zákon povoluje jen výjimečně.²⁰⁹ Je tomu tak proto, že krátkodobé pracovní poměry by umožnily obcházení zákona a vznikalo by nebezpečí, že správní činnosti by ve značné míře vykonávali úředníci bez zvláštní odborné způsobilosti.²¹⁰ Lze dodat, že takové pojetí právní úpravy je jistě výhodné i pro úředníka, neboť mu skýtá relativní jistotu z hlediska délky trvání jeho pracovního poměru. Výjimečné povolování uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou zákon v § 10 odst. 1 podtrhuje stanovením dvou taxativních důvodů, ze kterých lze jedině pracovní poměr na dobu určitou s úředníkem uzavřít:

„(...) 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.“

²⁰⁸ Srov. Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 44, nebo Vidláková, O. In: Šelešovský, J., Špaček, D. a kol., cit. dílo, str. 29.

²⁰⁹ Jouza, L. Pracovní poměry na dobu určitou ve veřejné správě. Právní rádce č. 10/2006, str. 74.

²¹⁰ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 10.

Prvním z důvodů, kdy zákon umožňuje uzavření pracovního poměru na dobu určitou, je *potřeba zajistit výkon „časově omezené správní činnosti“*, tento pojem však zákon dále nevysvětluje (výkladem *a contrario* lze přijmout závěr, že se nebude jednat o správní činnost, kterou územní samosprávný celek vykonává trvale). Záměrem zákonodárce zřejmě bylo předvídat např. situace, kdy by určitá správní činnost byla vykonávána na základě zákona s časově omezenou působností,²¹¹ nebo situace, kdy by nastala objektivně potřeba určitou správní činnost operativně zabezpečit (např. v souvislosti s povodněmi).²¹²

Druhým důvodem, pro který lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, je *náhrada dočasně nepřítomného úředníka* (jehož pracovní poměr ovšem dále trvá); zákon tomuto důvodu stanoví rámec demonstrativním výčtem překážek v práci na straně úředníka, které mu dočasně brání v přítomnosti v práci. Mezi zákonem zmiňované případy, v nichž může nastat nezbytnost nahradit dočasně nepřítomného úředníka, patří mateřská nebo rodičovská dovolená, pracovní neschopnost, u níž lze podle lékařského posudku předpokládat trvání delší než tři měsíce, výkon civilní nebo vojenské služby²¹³ nebo výkon veřejné funkce. S výjimkou pracovní neschopnosti zákon nestanoví délku dočasné nepřítomnosti, resp. délku uvedených překážek v práci na straně úředníka; taková úprava by vykazovala duplicitu ve vztahu ke zvláštním právním předpisům, které rozsah doby trvání uvedených překážek v práci upravují.

Zájem na tom, aby k uzavírání pracovních poměrů s úředníky na dobu určitou docházelo jen výjimečně a z taxativně uvedených důvodů, zdůrazňuje znění § 10 odst. 2 věty první, které ukládá územnímu samosprávnému celku povinnost uvést v pracovní smlouvě nebo ve jmenování do funkce na dobu určitou důvod, pro který nebyl sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou (není tedy možné v pracovní smlouvě jako důvod uzavření pracovního poměru na dobu určitou uvést pouze odkaz na § 10 odst. 1 zák. o úřednících, ale je nezbytné důvod podle § 10 odst. 1 výslovně specifikovat). Sankční opatření pro případ, že by v pracovní smlouvě nebo ve jmenování do funkce některý z důvodů podle § 10 odst. 1 nebyl uveden vůbec, anebo by uvedený důvod s tímto ustanovením nebyl v souladu, je obsaženo v § 10 odst. 2 větě druhé, podle níž jde v takovém případě o pracovní poměr na dobu neurčitou.

²¹¹ Srov. *Vedral, J.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 5. část: Úprava pracovního poměru. Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25178CZ.

²¹² *Kubínková, M.* In: *Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V.*, cit. dílo, str. 44.

²¹³ Civilní služba byla zrušena zákonem č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 41/2009 Sb. Vojenská služba byla zásadně reformována přijetím zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů; zcela byla zrušena základní vojenská služba.

V souvislosti s dobou trvání pracovního poměru podle § 10 zák. o úřednících je možné konečně upozornit na jeho odstavec 3, kde zůstává ještě další výjimka ze zásady uzavírání pracovních poměrů na dobu neurčitou, která v jistém smyslu rozšiřuje důvody pro uzavření pracovního poměru s úředníkem na dobu určitou.²¹⁴

2. Převedení na jinou práci

Institut převedení na jinou práci má obecně zajistit pokračování pracovního poměru v situacích, kdy zaměstnanec (úředník) není schopen (dočasně nebo trvale) konat práci sjednanou v pracovní smlouvě; zákonná úprava tak upřednostňuje pokračování (další trvání) pracovního poměru před jeho skončením. Jedná se o zásadní změnu druhu vykonávané činnosti (změnu obsahu pracovního poměru) na základě iniciativy zaměstnavatele (územního samosprávného celku).²¹⁵

Z hlediska povinnosti nebo možnosti územního samosprávného celku převést úředníka na jinou práci můžeme rozlišovat

- povinnost k převedení na jinou práci z důvodů podle § 11 zák. o úřednících (jednostranně, i bez souhlasu úředníka);
- povinnost k převedení na jinou práci z důvodů podle § 41 odst. 1 zák. práce (jednostranně, i bez souhlasu úředníka);
- možnost převedení na jinou práci z důvodů podle § 41 odst. 2, 4, zák. práce (jednostranně, i bez souhlasu úředníka) a § 41 odst. 5 (jen v případě, že s tím úředník souhlasí).

²¹⁴ Jedná se o výjimku, kterou zákonodárce pro její specifický charakter nepostavil vedle výše uvedených důvodů, pro které lze s úředníkem uzavřít pracovní poměr na dobu určitou, ale vyhradil jí samostatné ustanovení odstavce 3 v § 10 zákona. Dikce citovaného ustanovení vylučuje použití § 10 odst. 1 zák. o úřednících v případech, kdy *zvláštní právní předpis stanoví sjednání pracovního poměru na dobu určitou jako podmínku pro vznik dalších práv*. Zvláštním právním předpisem v tomto případě je podle poznámky pod čarou v zák. o úřednících například § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o důchodovém pojištění“); podle něho náležela výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok, osobám vykonávajícím výdělečnou činnost na základě pracovněprávního vztahu, jen pokud tento pracovněprávní vztah byl sjednán na dobu určitou, nejdéle však na dobu jednoho roku (k tomu srov. *Bělina, M.* In: *Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 153-154*). Novelou zákona o důchodovém pojištění, provedenou zákonem č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů, byla tato podmínka výplaty starobního důchodu s účinností od 1.1.2010 zrušena. Jinak řečeno od 1.1.2010 už není souběh výplaty starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti vykonávané na základě pracovněprávního vztahu podmíněn omezenou délkou trvání pracovněprávního vztahu maximálně na jeden rok a ust. § 10 odst. 3 v tomto případě již nelze použít.

²¹⁵ Srov. *Hůrka, P.* In: *Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 212*, nebo *Hůrka, P.* In: *Hůrka, P. a kol. Pracovní právo v bodech s příklady. Praha : ASPI, 2008, str. 26 a násl.*

Zákon o úřednících obsahuje zvláštní právní úpravu povinnosti územního samosprávného celku převést úředníka na jinou práci (§ 11), která rozšiřuje důvody obligatorního převedení zaměstnance na jinou práci podle zákoníku práce o případ, kdy *úředník ve lhůtě* podle § 21 odst. 2 zák. o úřednících²¹⁶ *neprokázal zvláštní odbornou způsobilost k výkonu stanovených správních činností*. Účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby veřejnou správu nevykonávaly osoby, které nesplňují předpoklad prokázání zvláštní odborné způsobilosti v zákonem stanovené lhůtě.²¹⁷ Územní samosprávný celek ve výše uvedeném případě úředníka převede na jinou činnost (rozumí se správní činnost), pro jejíž výkon úředník předpoklady splňuje.^{218, 219} Zákon o úřednících samotný postup při převedení na jinou práci zvláště neupravuje a postupuje se podle zákoníku práce. Pokud územní samosprávný celek nemá možnost převést úředníka na jinou činnost, pro kterou úředník předpoklady splňuje, nebo pokud úředník výkon jiné činnosti (a tím i změnu obsahu pracovní smlouvy) odmítne, může dojít k rozvázání pracovního poměru výpovědí ze strany zaměstnavatele podle § 52 písm. f) část věty před středníkem zák. práce (důvodem výpovědi je v tomto případě skutečnost, že zaměstnanec - úředník nesplňuje předpoklady stanovené právními předpisy pro výkon sjednané práce).²²⁰

V této souvislosti není bez zajímavosti zmínit jednu ze základních povinností úředníka podle § 16 odst. 1 písm. m) zák. o úřednících, kterou je povinnost oznámit územnímu samosprávnému celku, že nastaly skutečnosti, které odůvodňují převedení na jinou práci podle § 11 (nebo odvolání z funkce podle § 12). Založením této povinnosti přebírá část odpovědnosti za splnění předpokladu zvláštní odborné způsobilosti i sám úředník.

²¹⁶ Ustanovení § 21 odst. 2 zák. o úřednících zní: „Zvláštní odborná způsobilost se ověřuje zkouškou a prokazuje osvědčením. Úředník je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost k výkonu správních činností stanovených prováděcím právním předpisem do 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.“

²¹⁷ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 11.

²¹⁸ Jiná činnost (pro kterou úředník předpoklady splňuje), je správní činnost, k jejímuž výkonu úředník zvláštní odbornou způsobilost: a) již prokázal, b) prokazovat nemusí /v případě, kdy získal vzdělání v odpovídajícím bakalářském nebo magisterském studijním programu stanoveném prováděcím právním předpisem (vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů) nebo kdy mu bylo vydáno osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části podle § 34 zák. o úřednících/ nebo c) neprokazuje, neboť jde o správní činnost, pro kterou zvláštní odborná způsobilost není požadována.

²¹⁹ Po nabytí účinnosti zák. o úřednících prokazuje úředník, jemuž do 31. prosince 2007 vznikl nárok na starobní důchod, zvláštní odbornou způsobilost jen tehdy, pokud o to sám požádá (§ 43 odst. 10 věta první). Pro tyto úředníky tedy převedení na jinou práci z důvodu podle současného znění § 11 (dříve § 11 odst. 2) nepřicházelo v úvahu.

²²⁰ Vidláková, O., cit. dílo, str. 20.

Další důvody povinného převedení zaměstnance (úředníka) na jinou práci jednostranným úkonem zaměstnavatele (územního samosprávného celku) vyplývají z § 41 odst. 1 zák. práce. Jedná se v zásadě o zdravotní důvody a o důvody související s realizací pravomocného rozhodnutí soudu nebo správního úřadu, jiného státního orgánu nebo orgánu územního samosprávného celku (např. uložení trestu zákazu činnosti).²²¹ Převedení zaměstnance na jinou práci ukládá zaměstnavateli ve vyjmenovaných případech přímo zákon; zaměstnavatel je povinen zaměstnance převést, i kdyby zaměstnanec s převedením nesouhlasil.

Kromě důvodů povinného převedení na jinou práci upravuje zákoník práce i *důvody, pro které zaměstnavatel může převést zaměstnance na jinou práci*; tato úprava se rovněž vztahuje i na pracovní poměry úředníků územních samosprávných celků. Územní samosprávný celek může (ale nemusí, záleží pouze na jeho rozhodnutí) využít možnosti převedení úředníka na jinou práci z důvodů uvedených v § 41 odst. 2, 4 a 5 zákoníku práce. Tyto důvody můžeme v zásadě rozdělit do dvou skupin podle toho, zda lze úředníka převést na jinou práci (správní činnost) i bez jeho souhlasu (z důvodů uvedených v § 41 odst. 2 a 4 zák. práce),²²² nebo jen tehdy, pokud úředník s převedením na jinou práci souhlasí (z důvodu uvedeného v § 41 odst. 5).²²³ Ve všech případech převedení úředníka na jinou činnost je územní samosprávný celek povinen přihlížet k tomu, aby tato činnost byla pro úředníka vhodná vzhledem k jeho zdravotnímu stavu a schopnostem a pokud možno i k jeho kvalifikaci; výkon činnosti, na kterou je úředník převáděn, jej nesmí po zdravotní stránce ohrožovat a je-li to možné, mělo by dojít i k využití znalostí a schopností úředníka (§ 41 odst. 6 zák. práce).²²⁴

²²¹ Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 48, Hůrka, P. In: Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 213.

²²² Podle § 41 odst 2 zák. práce může zaměstnavatel převést zaměstnance na jinou práci „(...) a) *dal-li zaměstnanci výpověď z důvodů uvedených v § 52 písm. f) a g), b) bylo-li proti zaměstnanci zahájeno trestní řízení pro podezření z úmyslné trestné činnosti spáchané při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním ke škodě na majetku zaměstnavatele, a to na dobu do pravomocného skončení trestního řízení, c) pozbyl-li zaměstnanec dočasně předpoklady stanovené zvláštními právními předpisy pro výkon sjednané práce, avšak v tomto případě nejdéle celkem na 30 pracovních dnů v kalendářním roce.*“ Ustanovení § 41 odst. 4 zák. práce dává zaměstnavateli možnost převést zaměstnance „(...) i bez jeho souhlasu na dobu nezbytné potřeby na jinou práci, než byla sjednána, jestliže to je třeba k odvrácení mimořádné události, živelní události nebo jiné hrozící nehody nebo k zmírnění jejich bezprostředních následků, a to na nezbytně nutnou dobu.“

²²³ Podle § 41 odst. 5 zák. práce „*Nemůže-li zaměstnanec konat práci pro prostoj nebo pro přerušení práce způsobené nepříznivými povětrnostními vlivy, může ho zaměstnavatel převést na jinou práci, než byla sjednána v pracovní smlouvě, jen v případě, že zaměstnanec s převedením souhlasí.*“

²²⁴ Součková, M. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 162.

Zákoník práce územnímu samosprávnému celku jako zaměstnavateli ukládá povinnost s úředníkem jeho převedení na jinou práci předem projednat, a to výslovně včetně důvodu a doby trvání převedení. Pokud by v důsledku převedení úředníka na jinou práci mělo dojít ke změně pracovní smlouvy, je územní samosprávný celek povinen vydat úředníkovi písemné potvrzení o důvodu a době trvání převedení; povinnost vydat písemné potvrzení se podle § 41 odst. 7 nevztahuje na případy, kdy úředník dočasně pozbyl předpoklady stanovené zvláštními právními předpisy pro výkon sjednané práce /§ 41 odst. 2 písm. c)/, a dále na případy odvracení mimořádné události, živelní události nebo jiné hrozící nehody nebo zmírňování jejich bezprostředních následků (§ 41 odst. 4).²²⁵

Závěrem lze připomenout, že podmínky výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě mohou být kdykoli v průběhu trvání pracovního poměru změněny dohodou účastníků (v tomto případě dohodou uzavřenou mezi územním samosprávným celkem a úředníkem), která vyžaduje písemnou formu. Změnou pracovního poměru je též jmenování do funkce vedoucího úředníka, ke kterému dojde po vzniku pracovního poměru (§ 40 zák. práce).

3. Pracovní pohotovost

a) Pojem a úprava pracovní pohotovosti v zákoně o úřednících

Pracovní pohotovost v případě úředníka územního samosprávného celku je upravena jednak v příslušných ustanoveních zákoníku práce, jednak v zákoně o úřednících.

Obecnou charakteristikou pracovní pohotovosti, vycházející ze zákoníku práce, je, že se jedná o dobu, ve které je zaměstnanec připraven k případnému výkonu práce podle pracovní smlouvy, přičemž tato práce musí být v případě naléhavé potřeby vykonána nad rámec jeho rozvrhu pracovních směn /§ 78 odst. 1 písm. h) zák. práce/.

Zvláštními charakteristikami pracovní pohotovosti úředníka, v nichž spočívá specialita úpravy zákona o úřednících (oproti odpovídající obecné úpravě v zákoníku práce), jsou upuštění od konsensuálního principu, samostatné vymezení důvodů nařízení pracovní pohotovosti a jejího největšího přípustného časového rozsahu; samostatnou pozornost vyžaduje místo držení pracovní pohotovosti.

²²⁵ Pro úplnost je vhodné poznamenat, že úprava vycházející ze zákoníku práce se vztahuje jak na zaměstnance územního samosprávného celku, kteří jsou úředníky ve smyslu zákona o úřednících, tak i na jeho ostatní („neúřednické“) zaměstnance.

b) Zvláštní charakteristika pracovní pohotovosti v zákoně o úřednících

K jednotlivým bodům *zvláštní charakteristiky* pracovní pohotovosti podle *zákona o úřednících* postačí podat stručný komentář:

Upuštěním od konsensuálního principu se má na mysli, že rozšiřující ustanovení o pracovní pohotovosti v zák. o úřednících (§ 14)²²⁶ dává územnímu samosprávnému celku možnost z určitých zákonem stanovených důvodů a za určitých podmínek jednostranně *úředníkovi pracovní pohotovost nařídít*; držení pracovní pohotovosti tedy nemusí předcházet dohoda s úředníkem, což významně usnadňuje a urychluje dosažení cíle, který je držením pracovní pohotovosti sledován.

Samostatné vymezení důvodů nařízení pracovní pohotovosti spočívá v tom, že územní samosprávný celek může úředníkovi nařídít pracovní pohotovost *pouze z důvodů výslovně uvedených v zák. o úřednících*, to znamená tehdy, je-li vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu podle zvláštního právního předpisu /§ 2 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů/; z jiných důvodů pracovní pohotovost nařídít nelze.

Největší přípustný časový rozsah pracovní pohotovosti úředníka je speciálně upraven tak, že pracovní pohotovost z výše uvedených důvodů lze nařídít jen za podmínky, že je dán předpoklad výkonu práce přesčas (§ 93 zák. práce) a pouze na dobu nezbytně nutnou; tato *doba nesmí přesáhnout 400 hodin v kalendářním roce*. Nejdelší doba je stanovena neurčitě (jako nezbytně nutná) a zároveň kategorickou mezí (nejvýše 400 hodin v kalendářním roce), a to tak, že kategorickou mez nelze překročit, i kdyby to bylo nezbytně nutné, ale nelze ji ani vyčerpat, pokud by to nebylo nezbytně nutné.²²⁷

²²⁶ Srov. Kubínková, M. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 56-57 (s výhradou změn souvisejících s přijetím nového zákoníku práce).

²²⁷ Nejvýše přípustný rozsah pracovní pohotovosti podle zák. o úřednících korespondoval s obecnou úpravou pracovní pohotovosti v zákoníku práce z roku 1965 (§ 95 odst. 2), která se vztahovala též na úředníky územních samosprávných celků. To znamenalo, že s úředníkem bylo jednak možné dohodnout držení pracovní pohotovosti v rozsahu podle zákoníku práce (nejvýše 400 hodin v kalendářním roce), jednak mu pracovní pohotovost (ve stejném rozsahu) nařídít z důvodů podle zákona o úřednících. Smyslem zavedení zvláštní úpravy pracovní pohotovosti v zák. o úřednících bylo vyloučit použití obecného režimu zákoníku práce, které se za krizových stavů, například v době povodní a rozsáhlých záplav, ukázalo jako faktor limitující účinnost zásahů orgánů veřejné správy při záchraně životů, zdraví a majetku občanů; zvláštní úprava zajistila návaznost na krizový zákon a posílila předpoklady pro jeho uplatnění. Současným stanovením horní hranice délky nařízené pracovní pohotovosti bylo sledováno zamezení zneužití zvláštní úpravy pracovní pohotovosti podle § 14 na úkor úředníků. (K tomu srov.

c) Výklad pracovní pohotovosti podle zákona o úřednících s ohledem na místo jejího držení

Podrobnější výklad vyžaduje *odlišnost mezi vymezením místa pracovní pohotovosti v zákoníku práce a v zákoně o úřednících*. Tato odlišnost vyplývá z nového vymezení pojmu *pracovní doby*, které s účinností od 1.1.2007 přinesl nový zákoník práce. K tomuto novému (rozšiřujícímu) vymezení došlo transpozicí definice pracovní doby obsažené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88/ES, o některých aspektech pracovní doby,²²⁸ a zohledněním judikatury Evropského soudního dvora²²⁹ do nového zákoníku práce, konkrétně do jeho ustanovení § 78 odst. 1 písm. a), podle něhož je pracovní dobou nejen doba, v níž je zaměstnanec povinen vykonávat práci pro zaměstnavatele, ale též doba, v níž je zaměstnanec *na pracovišti připraven k výkonu práce* podle pokynů zaměstnavatele (tedy doba bývalé pracovní pohotovosti na pracovišti).²³⁰

K obdobnému promítnutí směrnice definice pracovní doby však nedošlo v zákoně o úřednících, podle něhož *lze pracovní pohotovost nařídit „na pracovišti nebo na jiném místě“* (§ 14). Toto vymezení místa výkonu pracovní pohotovosti odpovídalo právní úpravě dřívějšího zákoníku práce z roku 1965, podle které byla možná pracovní pohotovost jak na pracovišti, tak i na jiném místě (mimo pracoviště); v obou případech doba držení pracovní pohotovosti (pokud během ní nedošlo k výkonu práce) nebyla pracovní dobou.²³¹

Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 14). Současná právní úprava v § 95 zák. práce (která se rovněž použije i na pracovní poměry úředníků územních samosprávných celků) nejvyšší stanovený rozsah (dohodnuté) pracovní pohotovosti výslovně neomezuje, vychází se z toho, že pracovní pohotovost nemůže být držena v době, ve které by zaměstnavatel nemohl zaměstnanci nařídit výkon práce, zaměstnavatel musí dále zohlednit i limity práce přesčas. (K tomu srov. Štefko, M. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 336-337).

²²⁸ Podle kapitoly 1 článku 2 odstavce 1 se pro účely této směrnice pracovní dobou „(...) rozumí jakákoli doba, během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli (podtrhla K. P.) a vykonává svou činnost nebo povinnost v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

²²⁹ Například: rozsudky Evropského soudního dvora ze dne 3. října 2001 ve věci C 303/98, *Simap*, ze dne 9. září 2003 ve věci C-151/02, *Jaeger*, ze dne 5. října 2004 ve spojených věcech C-397/01, C-403/01, *Pfeiffer*, ze dne 1. prosince 2005 ve věci C-14/04, *Dellas*, nebo usnesení Evropského soudního dvora ze dne 11. ledna 2007 ve věci C-437/05, *Vorel* atd.

²³⁰ V důsledku změny ve vymezení místa držení pracovní pohotovosti došlo i ke změně v *odměňování*. Za dobu pracovní pohotovosti /§ 78 odst. 1 písm. h) a § 95/, tj. pracovní pohotovosti *na jiném místě odlišném od pracoviště zaměstnavatele*, přísluší zaměstnanci odměna (která není mzdou ani platem), a to nejméně ve výši 10% průměrného výdělků (§ 140), zatímco dojde-li v době pracovní pohotovosti k výkonu práce, přísluší zaměstnanci místo odměny mzda nebo plat; výkon práce v době pracovní pohotovosti nad stanovenou týdenní pracovní dobu je prací přesčas. V případě připravenosti k výkonu práce *na pracovišti* podle pokynů zaměstnavatele /§ 78 odst. 1 písm. a)/ podle nového zákoníku práce již nepřislouží zaměstnanci odměna za pracovní pohotovost podle § 140, ale předpokládá se, že mu i za tuto dobu (která je pracovní dobou), náleží mzda nebo plat (přestože v této době zaměstnanec práci fakticky nevykonává).

²³¹ Podle § 83 odst. 1 zákoníku práce účinného do 31.12.2006 byla jako pracovní doba posuzována „(...) doba, v níž je zaměstnanec povinen vykonávat pro zaměstnavatele práci.“

Popsaný právní vývoj vede k otázce, zda pracovní pohotovost úředníka může i po transpozici čl. 2 citované směrnice do nového zákoníku práce zahrnovat dobu jeho připravenosti k výkonu práce na pracovišti; jinými slovy, zda je třeba v případě určení místa pracovní pohotovosti úředníka rovněž přihlížet k nové definici pracovní doby podle § 78 odst. 1 písm. a) zák. práce a k její přímé souvislosti s místem držení pracovní pohotovosti, kterým podle zák. práce již nemůže být pracoviště zaměstnance (/§ 78 odst. 1 písm. h)/. Řešení této otázky má svůj důležitý význam jak z hlediska odměňování, tak i z hlediska intenzity zásahu do soukromé sféry úředníka. Z hlediska odměňování můžeme stručně konstatovat, že za dobu pracovní pohotovosti přísluší odměna nejméně ve výši 10% průměrného výdělku (§ 140 zák. práce), zatímco pokud dojde během pracovní pohotovosti k výkonu práce, náleží úředníkovi za tuto dobu plat (odměna podle § 140 zák. práce za dobu výkonu práce nepřísluší); výkon práce v době pracovní pohotovosti nad stanovenou týdenní pracovní dobu je prací přesčas (§ 93 zák. práce). Upravuje-li zákon o úřednících pracovní pohotovost i na pracovišti, přísluší úředníkovi za dobu pracovní pohotovosti (nedojde-li během ní k výkonu práce) pouze odměna za pracovní pohotovost, zatímco zaměstnanci, jehož pracovní poměr se řídí zákoníkem práce, by za dobu připravenosti k výkonu práce na pracovišti náležela mzda (plat). Z hlediska intenzity zásahu do soukromé sféry si lze představit situaci, kdy nařízením pracovní pohotovosti úředníka na pracovišti může dojít k jeho většímu omezení oproti úředníkovi, jemuž územní samosprávný celek nařídí pracovní pohotovost na jiném místě, nejčastěji v místě jeho bydliště, popř. v jiném místě, ve kterém úředník tráví svůj volný čas.

Z metodologického hlediska je zapotřebí formulovanou otázku řešit ve shodě s doktrínou „eurokonformního výkladu“, jehož podstatou je výklad práva členského státu EU v souladu s obsahem a smyslem související úpravy práva evropského. Je tedy nutné především posoudit, zda úprava místa držení pracovní pohotovosti v § 14 zák. o úřednících, která se odlišuje od úpravy v § 78 odst. 1 písm. h) zák. práce, se v souvislosti s touto odlišností nedostává do rozporu s evropským právem.

Při řešení této otázky je nutné vycházet z vymezení věcné působnosti směrnice č. 2003/88/ES. Tato směrnice se podle svého článku 2 odstavce 3 vztahuje „(...) na všechna odvětví činností, veřejná i soukromá, ve smyslu článku 2 směrnice 89/391/EHS, aniž jsou dotčeny články 14, 17, 18 a 19 této směrnice.“ Směrnicí č. 89/391/EHS se

podle jejího článku 2 odstavce 1 řídí „všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru (průmysl, zemědělství, obchod, administrativní činnosti, služby, vzdělání, kultura, zábava atd.)“; následující odstavec 2 však z věcné působnosti této směrnice vyjímá „činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo (...) určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici.“

Domnívám se, že není rozumný důvod k pochybnostem o tom, že některé z činností úředníků územních samosprávných celků ve smyslu zákona o úřednících mohou mít povahu „určitých veřejných služeb nebo určitých činností na úseku civilní ochrany“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS, a že na tyto činnosti se tedy zásadně nevztahuje směrnice č. 2003/88/ES, konkrétně článek 2 odstavce 1 formulující definici pracovní doby. *Lze tedy připustit, že v případě úředníka územního samosprávného celku není striktně vyloučeno držení pracovní pohotovosti na pracovišti.*

V návaznosti na tento dílčí závěr je zapotřebí posoudit, zda, popř. nakolik „určité veřejné služby nebo určité činnosti na úseku civilní ochrany“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS odpovídají činností územní samosprávy spojeným s vyhlášeným stavem nebezpečí nebo nouzovým stavem nebo stavem ohrožení státu, což jsou podle § 14 zák. o úřednících situace, kdy lze úředníkovi územního samosprávného celku nařídit pracovní pohotovost, a to nejen mimo pracoviště, ale i na pracovišti. Ze srovnání dikce obou ustanovení lze usuzovat, že situace, jež jsou taxativně vypočteny v § 14 zák. o úřednících a jejichž vymezení vyplývá z § 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (pokud jde o stav nebezpečí), a z čl. 5 a 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění zákona č. 300/2000 Sb. (pokud jde o nouzový stav a stav ohrožení státu), zásadně vyhoví situacím, které má na mysli čl. 2 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS. Účel pracovní pohotovosti úředníka na pracovišti může odpovídat jak *určité činnosti na úseku civilní ochrany*, tak ale i *určité veřejné službě*, jejichž konkretizace sice právě nepřiléhá povaze činnosti úředníků územních samosprávných celků, avšak je – již ze samotné dikce (ze slova „*například*“) – pouze demonstrativní.

S oporou ve výše podané argumentaci se proto přikláním k názoru, že pokud jde o místo držení pracovní pohotovosti, je třeba na § 14 zák. o úřednících pohlížet jako na zvláštní (speciální) právní úpravu ve vztahu k § 78 odst. 1 písm. h) zák. práce, přičemž

vztah speciality ob stojí i v kontextu úpravy evropského práva (čl. 2 odst. 3 směrnice č. 2003/88/ES, čl. 2 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS).

Pro úplnost je možné doplnit, že popsané speciální – oproti § 78 odst. 1 písm. h) zák. práce rozšiřující – řešení místa držení pracovní pohotovosti neobsahuje pouze zákon o úřednících. Obdobné řešení nacházíme i mimo veřejnou správu, v oblasti justice.²³² Naproti tomu toto řešení není vlastní veškeré veřejné správě; příkladem může být novelizace úpravy doby výkonu služby i služební pohotovosti ve služebním zákoně, která se uvádí do souladu s vymezením pracovní doby a pracovní pohotovosti podle nového zákoníku práce.²³³

4. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

Ustanovení o *době trvání pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku* podle *zákona o úřednících* vykazuje významnou odchylku od zák. práce z hlediska zásadního upřednostnění uzavírání pracovního poměru s úředníkem na dobu neurčitou. Uzavření pracovního poměru na dobu určitou zákon připouští jen ve vymezených případech a jen se současným uvedením některého ze zákonných důvodů v pracovní smlouvě (ve jmenování do funkce); při nesplnění těchto podmínek jde o pracovní poměr na dobu neurčitou. *Zákoník práce* v souvislosti s dobou trvání pracovního poměru uvádí, že pracovní poměr je sjednán na dobu neurčitou, nebyla-li v pracovní smlouvě výslovně sjednána doba jeho trvání. Trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž účastníky omezuje celkem na dobu maximálně dvou let ode dne vzniku pracovního poměru; to platí i pro každý další (navazující) pracovní poměr sjednaný v uvedené době mezi týmiž účastníky. Pokud od skončení předchozího pracovního poměru na dobu určitou uplynula doba alespoň šesti měsíců, k předchozímu pracovnímu poměru na dobu určitou mezi týmiž účastníky se nepřihlíží (§ 39 odst. 2).

²³² Podle § 84 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, může předseda soudu z důvodu zajištění řádného výkonu soudnictví „(...) *nařídít soudci pracovní pohotovost na pracovišti* (podtrhla K.P.), *v místě bydliště nebo na jiném vhodném místě*.“ Shodné vymezení místa nařízené pracovní pohotovosti je obsaženo i v § 20 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

²³³ Článkem čl. LV bodu 5 zákona č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, byla (kromě jiného) změněna definice pracovní doby včetně definice pracovní pohotovosti tak, aby odpovídala novému zákoníku práce. Vládní návrh – zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce. Sněmovní tisk č. 1154/2005. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K části padesáté první. K čl. LV bodu 5, kde se k příslušnému ustanovení novely uvádí, že „(j)de o legislativně technickou úpravu v souvislosti s novým zákoníkem práce.“

Z omezení sjednání pracovního poměru na dobu určitou zákoník práce upravuje některé výjimky; dvě z nich nalezneme v poněkud odlišném kontextu (viz bod 1) též v zákoně o úřednících (stanoví-li zvláštní právní předpis sjednání pracovního poměru na dobu určitou jako podmínku pro vznik dalších práv a je-li pracovní poměr na dobu určitou sjednán z důvodu náhrady dočasně nepřítomného zaměstnance na dobu překážek v práci na straně zaměstnance). Jestliže zaměstnavatel se zaměstnancem sjedná trvání pracovního poměru na dobu určitou a nesplní při tom zákonem stanovené podmínky, a oznámí-li zaměstnanec před uplynutím sjednané doby písemně zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, platí, že pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou. V případě sporu ohledně doby trvání pracovního poměru může zaměstnavatel i zaměstnanec v dvouměsíční prekluzivní lhůtě, počítané ode dne, kdy měl pracovní poměr uplynutím sjednané doby skončit, podat návrh na určení, zda byly splněny podmínky pro uzavření pracovního poměru na dobu určitou podle zák. práce u příslušného soudu (§ 39 odst. 5).

Zákon o úřednících v § 11 rozšiřuje důvody, pro které je zaměstnavatel podle zákoníku práce povinen převést zaměstnance na jinou práci; *povinnost převést úředníka na jinou činnost*, pro kterou splňuje předpoklady, má územní samosprávný celek v případě, že úředník neprokázal zvláštní odbornou způsobilost pro výkon sjednané správní činnosti v zákonem stanovené lhůtě. S povinností územního samosprávného celku převést úředníka na jinou činnost se pojí i jedna ze základních povinností úředníka, která mu ukládá oznámit zaměstnavateli, že nastaly skutečnosti, které odůvodňují převedení na jinou práci podle § 11 (nebo odvolání z funkce podle § 12). *Zákoník práce* obsahuje obecnou úpravu jednak povinnosti, jednak možnosti zaměstnavatele převést zaměstnance na jinou práci, která se vztahuje i na úředníky územních samosprávných celků.

Významnou odchylku od úpravy v zákoníku práce představuje § 14 *zákona o úřednících*; citované ustanovení umožňuje územnímu samosprávnému celku při splnění zákonem stanovených podmínek a v zákonem vymezeném rozsahu *nařídít úředníkovi pracovní pohotovost*. Zákonem o úřednících došlo k prolomení konstrukce pracovní pohotovosti, obsažené jak v zákoníku práce z roku 1965, tak i v pozměněné podobě v novém zákoníku práce účinném od 1.1.2007, neboť *zákoník práce* dává zaměstnavateli možnost požadovat na zaměstnanci držení pracovní pohotovosti *jen*

v případě, že se o tom se zaměstnancem dohodne (§ 95). Složitější je vztah zákona o úřednících k zákoníku práce, pokud jde o vymezení místa pracovní pohotovosti. V této otázce jsem se přiklonila k výkladu, podle něhož je § 14 zák. o úřednících speciální úpravou ve vztahu k § 78 odst. 1 písm. h) zák. práce s tím, že tento vztah speciality neodporuje evropskému právu (odůvodnění viz výše).

D. Skončení pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku

1. Pojem a úprava skončení pracovního poměru úředníka

Skončením pracovního poměru tento pracovněprávní vztah zaniká, s výjimkou přetrvání některých práv a povinností mezi bývalými účastníky (např. práva a povinnosti týkající se odměňování a náhrady škody, ochrany osobních údajů apod.).²³⁴ K rozvázání pracovního poměru může dojít jak ze strany zaměstnavatele, tak i ze strany zaměstnance. Úprava skončení pracovního poměru jako celek je založena především na uzavřeném systému právních důvodů (titulů); hlavní pozornost se soustřeďuje zejména na jednostranné skončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele a v tomto momentu spatřujeme jeden z významných projevů ochranné funkce pracovního zákonodárství.

Právní úprava skončení pracovního poměru úředníka je zásadně ponechána zákoníku práce jako obecnému právnímu předpisu;²³⁵ zákon o úřednících jako zvláštní právní předpis se dotýká skončení pracovního poměru úředníka jen velmi dílčím způsobem, v úpravě odvolání z funkce (§ 12) a dalšího odstupného (§ 13).

2. Odvolání úředníka z funkce

Pracovní poměr vedoucího úředníka a vedoucího úřadu se zakládá jednostranně jmenováním (vyjma případů, kdy jmenováním dochází pouze ke změně již existujícího pracovního poměru). Za protipól jmenování můžeme označit *odvolání z funkce* (jednostranným úkonem územního samosprávného celku), které je možné jen z důvodů taxativně uvedených v zák. o úřednících (§ 12 odst. 1), a dále též *vzdání se funkce* (jednostranným úkonem vedoucího úředníka a vedoucího úřadu), které právní úprava z hlediska důvodů nijak neomezuje; tyto pracovněprávní instituty podléhají zvláštní úpravě zákona o úřednících. Smyslem specifické právní úpravy odvolání z funkce je zájem na stabilizaci vedoucích úředníků (popř. ostatních vedoucích zaměstnanců), který odpovídá požadavku kvalitního (profesionálního) výkonu veřejné správy na jednotlivých stupních řízení.²³⁶

²³⁴ Bělina, M. In: Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 228.

²³⁵ K tomu srov. Kubínková, M., Samek, V. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str.178.

²³⁶ Vidláková, O., cit. dílo, str. 20-21

Vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze *odvolat z funkce* jen:

- *pozbyl-li některý z předpokladů podle § 4 /§ 12 odst. 1 písm. a)/. V úvahu bude připadat zejména ztráta předpokladu bezúhonnosti a nesplnění předpokladu pro výkon správní činnosti stanovené zvláštním právním předpisem ve lhůtě podle zák. o úřednících.*²³⁷
- *porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců /§ 12 odst. 1 písm. b)/. Citované ustanovení v sobě alternativně zahrnuje dva důvody pro odvolání z funkce (to znamená, že k platnému odvolání z funkce stačí existence i jen jednoho z nich). Zákonem stanovenými povinnostmi je třeba rozumět zejména *povinnosti podle zákona o úřednících* (například základní povinnosti úředníka podle § 16, povinnosti vedoucího úředníka a vedoucího úřadu v oblasti prohlubování kvalifikace podle § 18 odst. 2, povinnost vedoucího úřadu zařadit fyzickou osobu k výkonu správní činnosti podle pracovní smlouvy podle § 3 apod.), *povinnosti podle zákoníku práce* /například povinnosti zaměstnance vyplývající z pracovního poměru podle § 38 odst. 1 písm. b) a povinnosti vedoucích zaměstnanců podle § 302/ a *povinnosti podle zákonů o územní samosprávě* (například povinnost tajemníka podle § 110 o. zř.).²³⁸ Zákon o úřednících rozlišuje dvě intenzity porušení předmětných povinností, a to jejich porušení *závažným způsobem* a porušení *nejméně dvojnásobně závažným způsobem*; tyto pojmy však zákon o úřednících ani zákoník práce blíže nedefinují. V této a v dalších souvislostech můžeme odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14.1.2009 sp. zn. 21 Cdo 3695/2007, podle něhož bude třeba při posuzování intenzity porušení některé zákonem stanovené povinnosti přihlídnout k osobě vedoucího úředníka a k funkci, kterou zastává, k jeho dosavadnímu postoji k plnění pracovních úkolů, k době a situaci, v níž došlo k porušení některé ze zákonem stanovené povinnosti, k míře zavinění úředníka /má-li být porušení zákonem stanovené povinnosti důvodem k odvolání z funkce, musí být porušení pracovních povinností alespoň z nedbalosti*

²³⁷ K tomu srov. Kubínková, M., Onisko, J. In: Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V., cit. dílo, str. 50.

²³⁸ K tomu srov. Chrástková, K. Zákon o úřednících: Lze odvolat tajemníka bez udání důvodů? Veřejná správa č. 5/2004, str. 26-27.

úředníkem zaviněno, přičemž důvodem pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce podle § 12 odst. 1 písm. b) nemůže být existence skutečností, které po objektivní stránce sice znamenají rozpor s právním předpisem, avšak vedoucí úředník je subjektivně nemůže nijak ovlivnit/, ke způsobu a intenzitě porušení konkrétních povinností úředníka, k důsledkům porušení některé zákonem stanovené povinnosti pro zaměstnavatele, k tomu, zda v důsledku jednání vedoucího úředníka byla zaměstnavateli způsobena škoda apod. Důkazní břemeno o tom, zda byly splněny hmotněprávní předpoklady pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona spočívá na zaměstnavateli.

- *neukončil-li vzdělávání vedoucích úředníků ve lhůtě podle § 27 odst. 1 /§ 12 odst. 1 písm. c)/. Lhůta pro ukončení vzdělávání vedoucích úředníků činí dva roky ode dne, kdy vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu začal vykonávat svou funkci; jde o výjimku z pravidla stanoveného v § 27 odst. 1, podle kterého územní samosprávný celek zajišťuje řízení úředníků prostřednictvím vedoucích úředníků, popř. vedoucích úřadů, kteří ukončili vzdělávání vedoucích úředníků.*²³⁹

Vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu se může své funkce rovněž *vzdát* (§ 12 odst. 2), aniž by musel uvádět důvody svého rozhodnutí.

Zák. o úřednících pro *odvolání* nebo *vzdání se funkce* pod sankcí neplatnosti výslovně ukládá současné splnění podmínky písemné formy, doručení druhému účastníku²⁴⁰ a uvedení zákonných důvodů v případě odvolání (to znamená, že odvolání z funkce musí navíc povinně obsahovat důvody podle § 12 odst. 1). Nutno dodat, že o odvolání vedoucího úředníka a vedoucího úřadu z funkce rozhoduje na základě některého z důvodů uvedeného v § 12 odst. 1 orgán, který je do funkce jmenoval; zákony o územní samosprávě přitom předpokládají jak u jmenování, tak u odvolání předchozí návrh (v podrobnostech lze odkázat na kap. III, podkap. B, bod 5). Výkon funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu končí dnem následujícím po doručení odvolání nebo vzdání se funkce; zákon však nevylučuje, aby byl v odvolání nebo vzdání se funkce uveden den pozdější (§ 12 odst. 3).

²³⁹ Další dvě výjimky z pravidla v § 27 odst. 1, podle něhož územní samosprávný celek zajišťuje řízení úředníků prostřednictvím vedoucích úředníků s ukončeným vzděláváním vedoucích úředníků, najdeme v přechodných ustanoveních zák. o úřednících. Podle § 43 odst. 9 povinností zaměstnance, který byl ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vedoucím zaměstnancem v úřadu územního samosprávného celku, bylo ukončit vzdělávání vedoucích úředníků do čtyř let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. do 31. prosince 2006), a dále podle § 43 odst. 10 se vedoucí úředník, kterému do 31. prosince 2007 vznikl nárok na starobní důchod, vzdělávání vedoucích úředníků účastní jen tehdy, jestliže o to sám požádá.

²⁴⁰ Vzhledem k tomu, že zák. o úřednících neobsahuje zvláštní úpravu doručování písemností, uplatní se postup podle zákoníku práce (hlava XIV části třinácté).

Odvoláním nebo vzdáním se funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu jeho pracovní poměr k územnímu samosprávnému celku nekončí (pouze dochází ke změně druhu vykonávané práce); to neplatí, jestliže byl pracovní poměr založen jmenováním na dobu určitou (§ 12 odst. 4), neboť v takovém případě pracovní poměr skončí uplynutím sjednané doby. Povinností územního samosprávného celku je podat vedoucímu úředníkovi nebo vedoucímu úřadu návrh na změnu jeho dalšího pracovního zařazení u územního samosprávného celku na jinou práci, která odpovídá jeho zdravotnímu stavu²⁴¹ a kvalifikaci. Stav, kdy územní samosprávný celek takovou práci pro úředníka buď nemá, nebo ji úředník odmítne, zákon výslovně kvalifikuje jako překážku v práci na straně územního samosprávného celku s tím, že je současně dán výpovědní důvod ze strany zaměstnavatele podle § 52 písm. c) zákoníku práce (zák. o úřednících v tomto případě vytváří fikci nadbytečnosti zaměstnance – úředníka).²⁴² Odstupné poskytované vedoucímu úředníkovi nebo vedoucímu úřadu při organizačních změnách nenáleží v případě rozvázání pracovního poměru po odvolání nebo vzdání se funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (§ 12 odst. 4 věta třetí za středníkem zák. o úřednících).²⁴³ Částečné začlenění odstupného do § 12 odst. 4 zákona se na první pohled může jevit jako neorganické,²⁴⁴ při bližším zkoumání je však podle mého názoru třeba vycházet z toho, že zákonodárce jím chtěl zdůraznit odlišnost v poskytování odstupného u subjektů podle § 12 v případě zákonem předvídané možnosti rozvázání jejich pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku.

²⁴¹ Prací odpovídající zdravotnímu stavu zaměstnance je práce, kterou je zaměstnanec schopen vykonávat podle lékařského posudku nebo rozhodnutí příslušného správního úřadu, který lékařský posudek přezkoumává (§ 77 až 77b zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů). K tomu srov. *Drápal, L.* In: *Bělina, M.* a kol. *Zákoník práce. Komentář.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 291

²⁴² Výpovědní důvod podle § 52 písm. c) zákoníku práce je v § 12 odst. 4 zákonem o úřednících výslovně předjímán, není tedy nutné se při zkoumání platnosti výpovědi zabývat otázkou, zda se stal zaměstnanec (úředník) skutečně nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele (územního samosprávného celku) nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách. K tomu srov. *Chrástková, K.* *Zákon o úřednících: Když vedoucí nesplňuje předpoklady stanovené lustračním zákonem.* Veřejná správa č. 3/2004, str. 30.

²⁴³ Výstižnější by zřejmě bylo použití pojmu „úředníkovi“ (analogicky podle § 73 odst. 6 zák. práce, který v případě odvolaného vedoucího zaměstnance hovoří dále jen o „zaměstnanci“), neboť vedoucí úředník a vedoucí úřadu po svém odvolání, případně po vzdání se funkce, již nejsou vedoucími úředníky.

²⁴⁴ Srov. *Korotvičková, M., Krumlová, J.* *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků.* Praha : Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009, str. 35-36, v elektronické podobě dostupné též na <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim.aspx>.

Zákon o úřednících neřeší právní poměry vedoucího úředníka v případě, kdy rada územního samosprávného celku rozhodne o zrušení útvaru příslušného úřadu. Dnem účinnosti takového rozhodnutí však dochází současně i ke zrušení (zániku) funkce vedoucího úředníka; to znamená, že odvolání vedoucího úředníka z funkce, která přestala existovat, není fakticky možné. V naznačeném případě (vezmeme-li v úvahu zrušení vedoucí funkce jako *přímý* důsledek zrušení organizačního útvaru) nelze ani uvažovat o uplatnění některého z taxativně stanovených důvodů pro odvolání vedoucího úředníka podle § 12 odst. 1 zák. o úřednících, neboť odvolání z organizačních důvodů (zrušení určitého odboru nebo oddělení) mezi ně nepatří, a bylo by tedy neplatné. Jinak řečeno v případě zrušení organizačního útvaru není možné vedoucího úředníka odvolat právně ani fakticky. Vzhledem k neexistenci výslovné úpravy je třeba další postup územního samosprávného celku dovodit z § 12 odst. 4 zák. o úřednících a přijmout závěr, že pracovní poměr úředníka zrušením (zánikem) jím zastávané vedoucí funkce ani v tomto případě nekončí, a územní samosprávní celek má povinnost navrhnout úředníkovi změnu jeho dalšího pracovního zařazení na jinou práci odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci; teprve pokud územní samosprávní celek takovou práci nemá nebo ji úředník odmítne, je dán důvod k výpovědi podle § 52 písm. c) zákoníku práce. Na rozdíl od případu rozvázání pracovního poměru s úředníkem, který byl z vedoucí funkce odvolán z některého z důvodů podle § 12 odst. 1 zák. o úřednících nebo se své funkce sám vzdal, náleží úředníkovi v případě zrušení organizačního útvaru, jehož byl vedoucím, v souvislosti se skončením pracovního poměru odstupné.²⁴⁵

3. Další odstupné

Zákon o úřednících zakládá v § 13 právo na *další odstupné* vedle odstupného, které náleží zaměstnanci podle § 67 a 68 zákoníku práce; toto další odstupné náleží úředníkovi, s nímž územní samosprávní celek rozváže pracovní poměr výpovědí nebo dohodou z důvodů v zákoně výslovně uvedených; zákon stanovuje rovněž další podmínky a rozsah poskytnutí dalšího odstupného. Účelem zavedení dalšího odstupného bylo a je vytvoření podmínek pro větší stabilizaci personálního obsazení územních samosprávných celků a posílení kontinuity veřejné správy.²⁴⁶

²⁴⁵ K tomu srov. Němcová, L. Zrušení odboru obce – odvolání vedoucího odboru. Svaz měst a obcí ČR, 2007. Systém ASPI, 22.1.2007. ASPI ID: LIT31127CZ, nebo Chrástková, K. Úprava pracovního poměru vedoucího úředníka: po odvolání z funkce či v případě jejího zrušení. Veřejná správa č. 42/2003, str. 23.

²⁴⁶ Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 13.

Další odstupné náleží úředníkovi, s nímž územní samosprávný celek rozváže pracovní poměr z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů (§ 13 odst. 1). *Výše dalšího odstupného* vyjádřená v násobcích průměrného měsíčního výdělku úředníka je přímo úměrná době trvání jeho pracovního poměru a činí

- *dvojnásobek průměrného měsíčního výdělku* u úředníka, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 10 let pracovního poměru /§ 13 odst. 2 písm. a)/,
- *trojnásobek průměrného měsíčního výdělku* u úředníka, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 15 let pracovního poměru /§ 13 odst. 2 písm. b)/,
- *čtyřnásobek průměrného měsíčního výdělku* u úředníka, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 20 let pracovního poměru /§ 13 odst.2 písm. c)/.

Zákon v § 13 odst. 3 vymezuje *dobu*, která se pro účely dalšího odstupného započítává do celkového (požadovaného) počtu let *trvání pracovního poměru*, tak, že se:

„ a) *započítává pouze doba trvání pracovního poměru úředníka po 24. listopadu 1990 u územního samosprávného celku, který rozváže s úředníkem pracovní poměru způsobem stanoveným v odstavci 1 (§ 13 odst. 1 – vlož. K.P.), u jiného územního samosprávného celku nebo u správního úřadu, a to za podmínky, že v tomto pracovním poměru byly v převážném rozsahu vykonávány správní činnosti (§ 2 odst. 3),*

b) *nezapočítává doba pracovního poměru, který je vedlejším pracovním poměrem.*“²⁴⁷

Hovoří-li zákon o zápočtu doby trvání pracovního poměru pro účely dalšího odstupného, má tím na mysli nejen pracovní poměr u územního samosprávného celku, který s úředníkem pracovní poměr za stanovených podmínek rozvazuje, ale i pracovní poměr u jiného územního samosprávného celku nebo správního úřadu za podmínky, že v pracovním poměru byly vykonávány převážně správní činnosti; jinak řečeno, doby

²⁴⁷ Do požadované doby praxe úředníka se započítává pouze doba po 24. listopadu 1990, tedy doba „(...) po počátku účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Tento zákon znamenal přelom v organizaci územní veřejné správy v České republice, a proto se praxe získaná před počátkem jeho účinnosti pro účely dalšího odstupného nezapočítává (...)“ (obdobně je tomu i u zvláštní odborné způsobilosti). K tomu srov. Vládní návrh – zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 1162/2001. Důvodová zpráva. Zvláštní část. K § 13.

trvání těchto pracovních poměrů se sčítají. Naproti tomu do doby trvání pracovního poměru úředníka nelze započítat dobu pracovního poměru před 24. listopadem 1990,²⁴⁸ ani (jakoukoli) dobu trvání vedlejšího pracovního poměru.²⁴⁹ Z povahy věci a z dikce § 13 odst. 1 vyplývá, že povinnost vyplatit úředníkovi odstupné v zákonem odpovídajícím rozsahu má ten územní samosprávný celek, který s ním pracovní poměr rozvazuje a současně je splněna podmínka zákonem požadované doby (případně součtu dob) trvání pracovního poměru. V tomto ohledu lze souhlasit s názorem J. Vedrala, který uvádí, že zákon o úřednících touto konstrukcí povinnosti výplaty odstupného profesionalizaci veřejné správy spíše brání, neboť územní samosprávné celky mohou při přijímání a zaměstnávání úředníků s delší praxí zvažovat okolnost, že v případě rozvázání pracovního poměru s takovým úředníkem vyvstane povinnost vyplatit další odstupné za celou započítatelnou dobu jeho praxe.²⁵⁰ Stabilizaci a tím i profesionalizaci úředníků by možná spíše svědčilo vázání výplaty dalšího odstupného na předem stanovené doby trvání pracovního poměru vždy pouze u jednoho (současného) zaměstnavatele (tj. bez sčítání dob praxe u případných předchozích zaměstnavatelů podle § 13 odst. 3). Výhoda dalšího odstupného by tak i při změnách podmínek jeho výplaty zůstala úředníkovi zachována; z hlediska územního samosprávného celku by mohlo dojít ke snížení administrativní náročnosti (finanční dopad takové právní úpravy by se odvíjel v závislosti na stanovení minimálního počtu let trvání pracovního poměru úředníka).

Zákon o úřednících v souvislosti s poskytnutím dalšího odstupného již zvlášť neupravuje situaci, v níž úředník znovu uzavře pracovní poměr s dosavadním zaměstnavatelem - územním samosprávným celkem (tj. bude u něho konat práci), který mu další odstupné po předchozím rozvázání pracovního poměru vyplatil; v tomto případě je další postup založen na použití obecné pracovněprávní úpravy v § 68 zákoníku práce, podle něhož zaměstnanec, který bude „(...) *po skončení pracovního poměru konat práci u dosavadního zaměstnavatele v pracovním poměru nebo na základě dohody o pracovní činnosti před uplynutím doby určené podle počtu násobků průměrných výdělků, z nichž byla odvozena výše odstupného, je povinen tomuto zaměstnavateli vrátit odstupné nebo*

²⁴⁸ K tomu srov. *Gráfová, J.* Vyplácení odstupného a tzv. dalšího odstupného. Veřejná správa č. 35/2003, str. 12.

²⁴⁹ Od počátku účinnosti nového zákoníku práce bylo rozlišování hlavních a vedlejších pracovních poměrů zrušeno.

²⁵⁰ K tomu srov. *Vedral, J.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 5. část: Úprava pracovního poměru. Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003. ASPI ID: LIT25178CZ.

jeho poměrnou část.“ Tato povinnost zaměstnance²⁵¹ se vztahuje i na úředníka a týká se nejen odstupného, které mu bylo vyplaceno podle zákoníku práce, ale i případného dalšího odstupného vyplaceného podle zákona o úřednících.

4. Shrnutí zvláštností úpravy oproti obecné úpravě zákoníku práce

Skončení pracovního poměru úředníka ponechává *zákon o úřednících* zásadně obecné pracovníprávní úpravě skončení pracovního poměru zaměstnance podle *zákoníku práce*; na pracovní poměr úředníka se vztahují všechny způsoby skončení pracovního poměru, a to jak ze strany zaměstnavatele, tak i ze strany zaměstnance.

Zákon o úřednících obsahuje zvláštní úpravu *odvolání z funkce*, podle které lze vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z jejich funkce odvolat pouze z důvodů taxativně uvedených v § 12 odst. 1 zákona, odvolání bez uvedení důvodu nebo z jiných než zákonem stanovených důvodů je neplatné. Vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu se též může funkce sám vzdát (i bez uvedení důvodu). Důsledkem odvolání z funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (popř. vzdání se této funkce) není primárně skončení jeho pracovního poměru u územního samosprávného celku (pokud jeho pracovní poměr nebyl založen jmenováním na dobu určitou); územní samosprávný celek je povinen navrhnout mu zařazení na jinou práci odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci, a teprve pokud takovou práci nemá nebo ji úředník odmítne, jde o překážku v práci na straně územního samosprávného celku a je dán výpovědní důvod podle § 52 písm. c) zákoníku práce (nadbytečnost zaměstnance v důsledku schválených organizačních změn). Odstupné poskytované úředníkovi při organizačních změnách nenáleží v případě rozvázání pracovního poměru po odvolání nebo vzdání se funkce vedoucího úředníka či vedoucího úřadu.

Zákoník práce upravuje odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance nebo vzdání se tohoto místa v § 73; v této souvislosti rozlišuje podle způsobu vzniku pracovního poměru na vedoucí pracovní místo mezi dvěma skupinami zaměstnanců. První skupinu tvoří zaměstnanci, jejichž pracovní poměr vzniká na základě jmenování na vedoucí pracovní místo v případech stanovených zvláštním právním předpisem nebo v případech uvedených v § 33 odst. 3 zák. práce. Zaměstnance této skupiny lze

²⁵¹ K tomu srov. *Stránský, J.* Jaké změny přináší technická novela zákoníku práce s účinností od 1. ledna 2008. *Sondy č. 1/2008*, str. XII., nebo *Jouza, L.* Nový zákoník práce (2. část). *Právní rádce č. 08/2006*, str. X-XI.

z vedoucího pracovního místa odvolat kdykoli a z jakýchkoli důvodů nebo bez uvedení důvodu, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (např. zák. o úřednících); svého místa se mohou též sami vzdát. Druhou skupinu představují zaměstnanci, jejichž pracovní poměr na vedoucí pracovní místo se zakládá pracovní smlouvou (jedná se o zaměstnance, jejichž zaměstnavatelem je jiná právnická osoba než uvedená v § 33 odst. 3 nebo fyzická osoba). S těmito zaměstnanci může zaměstnavatel sjednat možnost jejich odvolání a možnost vzdání se funkce (k platnému uzavření dohody je nezbytné sjednání obou možností ukončení výkonu funkce), případně některé další podmínky, např. důvody, pro které lze zaměstnance odvolat, případy, kdy se vedoucího pracovního místa zaměstnanec může vzdát apod.; zaměstnance lze poté z vedoucího pracovního místa odvolat (nebo se může tohoto místa vzdát) buď pouze z těchto sjednaných důvodů, nebo z jakéhokoli důvodu či bez udání důvodu v případě, že dohoda vymezení důvodů neobsahuje. Odvoláním nebo vzdáním se pracovního místa vedoucího zaměstnance jeho pracovní poměr nekončí (pokud nebylo trvání pracovního poměru sjednáno na dobu určitou) a zaměstnavatel má povinnost navrhnout zaměstnanci jeho další pracovní zařazení na jinou práci, která odpovídá jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci. Nemá-li zaměstnavatel takovou práci nebo ji zaměstnanec odmítne, nastává překážka v práci na straně zaměstnavatele a současně je dána fikce výpovědního důvodu podle § 52 písm. c) zák. práce.²⁵² Jestliže při dodržení popsaného postupu dojde ke skončení pracovního poměru výpovědí podle § 52 písm. c), náleží zaměstnanci, který byl z vedoucího pracovního místa odvolán, odstupné jen v případě, že důvodem odvolání bylo zrušení jím obsazeného vedoucího pracovního místa v důsledku organizační změny; zaměstnanci, který byl z vedoucího pracovního místa odvolán z jiného důvodu nebo se tohoto místa sám vzdal, odstupné nenáleží. Pro úplnost můžeme dodat, že i v případě, kdy jmenovaný zaměstnanec není z vedoucího pracovního místa odvolán nebo se ho sám nevzdá, lze s ním skončit pracovní poměr jako se zaměstnancem, u kterého pracovní poměr byl založen pracovní smlouvou, tj. i na jmenovaného zaměstnance se vztahuje obecná úprava skončení pracovního poměru (§ 48 a násl.).²⁵³

²⁵² K tomu srov. *Drápal, L.* In: *Bělina, M.* a kol. *Zákoník práce. Komentář.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 289-292.

²⁵³ K tomu srov. *Bělina, M.* In: *Bělina, M.* a kol. *Zákoník práce. Komentář.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 133.

Zákon o úřednících v § 13 obsahuje vlastní (zvláštní) úpravu poskytování *dalšího odstupného*, které ve stanovených případech přísluší úředníkovi vedle odstupného poskytovaného podle § 67 a 68 zákoníku práce. Funkce odstupného je v obou případech shodná – zaměstnavatel je poskytuje jako určitou jednorázovou peněžitou kompenzaci za ztrátu zaměstnání bez zavinění zaměstnance; nejedná se však o formu hmotného zabezpečení (zaměstnanec může bezprostředně po rozvázání pracovního poměru začít pracovat u *jiného* zaměstnavatele nebo podnikat, aniž by měl povinnost poskytnuté odstupné vrátit). Další odstupné při splnění podmínky zákonem určené doby trvání pracovního poměru (započítává se doba po 24. listopadu 1990), v němž byly v převážném rozsahu vykonávány správní činnosti, u zaměstnavatele (zaměstnavatelů), kterým je územní samosprávný celek nebo správní úřad, náleží úředníkovi, s nímž zaměstnavatel rozváže pracovní poměr z důvodů podle § 52 písm. a) až c) zák. práce nebo dohodou z týchž důvodů. Zákonem stanovenou výši dalšího odstupného nelze odchylně upravit (nelze ji snížit, ale ani zvýšit). Další odstupné představuje výhodu, která má částečně kompenzovat zvýšené nároky kladené na osobu úředníka, přispívat ke stabilitě jeho pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku a současně s tím i k profesionalizaci výkonu veřejné správy. *Zákoník práce* v souvislosti s úpravou odstupného v § 67 stanoví jako hmotněprávní podmínku práva na odstupné rozvázání pracovního poměru (ať už ze strany zaměstnavatele nebo ze strany zaměstnance) pouze z taxativně vymezených důvodů; k těmto důvodům současně přiřazuje povinnost zaměstnavatele vyplatit minimální odstupné ve výši vyjádřené v násobcích průměrného výdělku zaměstnance.²⁵⁴ Výše odstupného tedy není v zákoně určena pevně, ale pouze v nejnižším možném rozsahu (nižší než v zákoně uvedený rozsah odstupného sjednat ani stanovit nelze); úprava odstupného nad stanovený minimální rozsah může být realizována v kolektivní smlouvě, vnitřním předpisem zaměstnavatele nebo v pracovní,

²⁵⁴ Z ustanovení § 67 odst. 1 vyplývá dvojitá minimální výše odstupného. Pokud zaměstnavatel rozváže se zaměstnancem pracovní poměr výpovědí z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) nebo dohodou z týchž důvodů, nebo zaměstnanec okamžitě zruší pracovní poměr podle § 56, náleží zaměstnanci při skončení pracovního poměru odstupné ve výši nejméně trojnásobku průměrného výdělku. Pokud zaměstnavatel rozváže pracovní poměr se zaměstnancem výpovědí z důvodů uvedených v § 52 písm. d) nebo dohodou z týchž důvodů, přísluší zaměstnanci při skončení pracovního poměru odstupné ve výši nejméně dvanásobku průměrného výdělku; byla-li důvodem rozvázání pracovního poměru skutečnost, že zaměstnanec dále nesmí podle lékařského posudku vydaného zařízením závodní preventivní péče nebo rozhodnutím příslušného správního úřadu, který lékařský posudek přezkoumává, konat dosavadní práci pro utrpěný pracovní úraz nebo pro onemocnění nemocí z povolání, a zaměstnavatel se zcela zproští své odpovědnosti podle § 367 odst. 1, odstupné zaměstnanci nepřísluší.

popř. jiné smlouvě uzavřené mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Zákoník práce rovněž upravuje povinnost vrátit zaměstnavateli odstupné nebo jeho poměrnou část v případě, že zaměstnanec bude po skončení pracovního poměru konat práci u dosavadního zaměstnavatele v pracovním poměru nebo na základě dohody o pracovní činnosti, a to před uplynutím doby určené počtem násobků průměrných výdělků, z nichž byla výše odstupného odvozena (§ 68). Tato povinnost se vztahuje obecně na všechny zaměstnance, tedy i na úředníky územních samosprávných celků, a je logickým vyústěním situace, kdy opětovným nástupem zaměstnance do práce u dosavadního zaměstnavatele (rozumí se nástup do práce *před* uplynutím doby určené v zákoně) odpadl důvod, pro který bylo odstupné poskytnuto; jinak řečeno zaměstnavatel za dobu (případně za její zbývající část), za kterou poskytl odstupné, opět platí zaměstnanci za vykonanou práci a důvod, pro který bylo odstupné poskytnuto, tím odpadl.²⁵⁵

²⁵⁵ K tomu srov. Drápal, L. In: Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, str. 262.

Závěr

Pojem pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku vychází z příklonu platného českého práva k modelu, podle něhož vykonává úředník územního samosprávného celku svou práci v pracovním poměru, který však oproti obecnému pracovnímu poměru vykazuje určité zvláštnosti.

Ohledně *podřízení výkonu funkce úředníka územního samosprávného celku pracovním poměrem* můžeme jen zopakovat, že tento model výkonu funkce úředníka má oproti „konkurenčnímu“ modelu založenému na široké úpravě výkonu funkce úředníka relativně komplexně pojatými předpisy „úřednického práva“ (náležejícími do oboru správního práva) výhodu ve své větší pružnosti a nižších nárocích na personální agendu v územní samosprávě.

Pokud jde o *zmíněné zvláštnosti pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku*, odvíjejí se *věcně (materiálně)* z charakteru práce úředníka, která spočívá v podílu na výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky, a to jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti; zákon o úřednících hovoří o podílu na výkonu správních činností (§ 2 odst. 4). Tím je dáno, že na kvalitním výkonu veřejné správy existuje silný veřejný zájem, tedy zájem širší, než je zájem jednotlivého zaměstnavatele. Přístup k pracovnímu místu úředníka je tak podmíněn požadavkem profesionality, který je jedním z projevů širokého principu dobré správy, a jeho legislativní řešení musí rovněž odpovídat právu občanů podílet se na správě věcí veřejných, zde konkrétně přístupem k veřejným funkcím; jedná se o dvě výrazná ústavní východiska zvláštní úpravy pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku. Zvýšení nároků na zaměstnance, kteří zastávají místa úředníků v úřadech územních samosprávných celků, a na osoby, které na taková místa aspirují, nastoluje otázku odpovídajících kompenzací. Vedle materiálního prvku určuje zvláštnosti pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku i *formální* či *institucionální* prvek; úředník územní samosprávy je úředníkem nejen podle své činnosti, ale také podle svého zařazení do úřadu jako určité organizační struktury.

Právní úprava pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je odrazem stručně popsaného pojmového vymezení. Její pomyslnou páteř tvoří triáda zákonů: zákon o úřednících – zákoník práce – občanský zákoník, v pořadí subsidiarity

následného k předchozímu.²⁵⁶ Nejdříve uvedený zákon má povahu dílčí zvláštní úpravy, to znamená, že ve svém obsahu koncentruje úpravu zvláštností pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku. Tato legislativní koncepce svou přehledností nejen vyhoví potřebám praxe, ale usnadňuje i teoretickou představu o zvláštnostech zpracovávané kategorie pracovněprávních vztahů.

Ačkoliv zákon o úřednících a popř. jeho prováděcí předpisy celkově specifický charakter pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku neurčují výlučně (tak např. zvláštní ustanovení pro širší kategorie veřejných zaměstnanců jsou obsažena i v zákoníku práce, dále je třeba přihlížet k zákonům o územní samosprávě, úpravy pracovního poměru se nepřímo týkají i veřejnoprávní předpisy regulující výkon jednotlivých správních činností atd.), určují jej v podstatných rysech, které se pokusíme shrnout včetně jejich vztahu k obecné úpravě zákoníku práce, a to odděleně podle prvků pracovního poměru a dále podle průběhu pracovního poměru v čase.

Z prvního pohledu na pracovní poměr vyplývají tato specifika:

- *Předně je pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku vymezen oproti zákoníku práce z hlediska obou svých stran. Zaměstnavatelem v tomto pracovním poměru může být pouze obec (popř. městys, město, statutární město), kraj nebo hlavní město Praha, způsobilost k právům a povinnostem zaměstnavatele má v pracovněprávních vztazích i městská část hlavního města Prahy (na rozdíl od městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města); zaměstnancem může být jen úředník jako osoba, jejíž pracovní náplň spočívá v podílu na výkonu správních činností, a jež je zařazená do organizační struktury úřadu (obecního úřadu, popř. úřadu městyse, městského úřadu, magistrátu statutárního města nebo magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy).*
- *Specifickým předmětem pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je podíl na výkonu správních činností. Výkonem správních činností se rozumí výkon činností jak v rámci samostatné, tak i přenesené působnosti*

²⁵⁶ Občanský zákoník je do postavení subsidiárního předpisu vůči zákoníku práce posunut nálezem Ústavního soudu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl.ÚS 83/06, publikovaným pod č. 116/2008 Sb.

územního samosprávného celku. Povaha správní činnosti je stěžejním znakem odlišujícím úředníka od jiného zaměstnance územního samosprávného celku. V praxi má proto značný význam správnost jejího určení, které vychází z obecně závazných právních předpisů a vzhledem k tomu, že tyto předpisy neobsahují (a s ohledem na různorodost a vývoj potřeb správní praxe ani nemohou obsáhnout) zcela vyčerpávající katalog správních činností, je žádoucí využívat i dostupných nástrojů metodické podpory. Účelem správného určení správní činnosti je kvalitní personální zabezpečení jejího výkonu, které se v současných podmínkách děje zásadně v pracovním poměru podřízeném dílčí zvláštní právní úpravě.

- *Zvláštní právní úprava určuje zejména též obsahová specifika pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku. Obě strany tohoto pracovního poměru mají oproti pracovnímu poměru podřízenému pouze obecné pracovníprávní úpravě speciálně vymezená práva a povinnosti. Jak již bylo řečeno, z pohledu úředníka se zákon o úřednících snaží naplnit filosofii vyvážení požadavků na vysokou úroveň plnění pracovních povinností, které se odrážejí zejména v relativně obsáhlé zvláštní úpravě povinností úředníka, stanovených především v § 16 zák. o úřednících a odpovídajících kompenzacích, které stanovuje zákon o úřednících, zejména právo převedení na jinou práci (jinou správní činnost) podle § 11, právo na další odstupné při skončení pracovního poměru podle § 13, právo na náhradu škody na majetku způsobené pro plnění jeho pracovních úkolů podle § 15, popř. které vyplývají ze zákoníku práce, jako např. právo na dovolenou na zotavenou v prodloužené výměře 5 týdnů v kalendářním roce podle § 213 odst. 2. V souvislosti se zvýšenými nároky a odpovídajícími kompenzacemi stojí za zvláštní zmínku zákonem o úřednících propracovaný institut vzdělávání úředníků, který představuje obojí: úředníkovi přináší nejen povinnosti, ale zároveň zvyšuje jeho hodnotu na trhu práce. Funkčnosti této instituce navíc výrazně napomáhá, že je koncipována jako logicky strukturovaný a kontinuální proces.*

Z druhého pohledu na pracovní poměr můžeme vidět tato specifika:

- *Přístup k pracovnímu místu úředníka a jeho zastávání je podmíněno splněním zákonem stanoveného systému zvláštních předpokladů, v nichž se odráží požadavek profesionality výkonu veřejné správy. V obecném pracovním poměru se předpokládá, že profesionalita zaměstnance vychází zejména z individuálního*

zájmu zaměstnavatele, který – na rozdíl od celospolečenského zájmu na řádném výkonu veřejné správy – nemusí být zvláště vyjádřen zákonem.

- Tentyž požadavek se odráží v *relativně podrobné úpravě procesu přijímání úředníků do pracovního poměru*. Tento proces však musí vyhovět i dalším požadavkům vyplývajícím z toho, že je v něm realizováno politické právo na podíl na správě věcí veřejných, což představuje další důvod pro jeho podrobnější zákonnou úpravu. Potencionální zaměstnavatelé v ryze soukromoprávním pracovním poměru jsou při volbě kritérií, jimž budou podrobovat uchazeče o nabízené pracovní pozice, svázáni veřejnoprávní regulací v mnohem menší míře, byť některé prvky této regulace hrají zásadní roli bez rozlišování, zda se jedná o sféru soukromou či veřejnou (např. zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace).
- „*Úřednický“ pracovní poměr se uzavírá – pouze s úzce vymezenými výjimkami – na dobu neurčitou*. Jedná se o projev kompenzace zvýšených nároků na úředníky v územní samosprávě, současně je ale patrná i souvislost s veřejným zájmem, tentokrát na stabilitě výkonu veřejné správy. Zákoník práce, jenž trvání pracovního poměru významně chrání, nestanovuje neurčitou dobu jako princip. V zásadě neurčitou dobu trvání pracovního poměru, ze kterého vyloučí pro zaměstnance nadstandardní nároky, pojímá jako závislou na vyjednávací pozici zaměstnance při jednání před vznikem pracovního poměru a stabilitu personálního zabezpečení činnosti zaměstnavatele ponechává na tomto zaměstnavateli.
- *Za trvání pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku jsou oproti obecné pracovní právní úpravě rozšířeny možnosti převedení úředníka na jinou práci a možnosti nařízení držení pracovní pohotovosti*. Důvodem převedení na jinou práci je i neprokázání zvláštní odborné způsobilosti v zákonem stanovené lhůtě; tento obligatorní důvod převedení na jinou práci doplňuje požadavek profesionality. Možnost nařídit za zákonem stanovených podmínek a v zákonem stanoveném rozsahu pracovní pohotovost, aniž je nutná předchozí dohoda s úředníkem, odráží potřebu zajistit operativnost veřejné správy v mimořádných situacích. *K trvání pracovního poměru se váže i zvláštní úprava stanovená jen pro užší okruh vedoucích úředníků a vymežující taxativně důvody jejich odvolání z funkce (§ 12 odst. 1), a to pozbytí některého z předpokladů pro vznik pracovního*

poměru úředníka, porušení zákonem stanovených povinností podle závažnosti a neukončení vzdělávání vedoucích úředníků v zákonem stanovené lhůtě. Zvláštní úprava odvolání vedoucích zaměstnanců (v tomto případě vedoucích úředníků nebo vedoucích úřadů) z funkce, jímž pracovní poměr nekončí, se opět odvíjí od požadavku profesionality veřejné správy, ale také od požadavku její důvěryhodnosti.

- *Úprava vlastního skončení pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku je v zásadě ponechána zákoníku práce; zákon o úřednících jako zvláštní právní předpis v této souvislosti upravuje institut tzv. dalšího odstupného, který představuje z hlediska úředníka další kompenzační prvek.*

Vývojový a srovnávací pohled na pracovní poměr úředníka umožňuje s východiskem ve výše podaném vymezení pojmu tohoto pracovního poměru a charakteristice jeho platné české právní úpravy dojít k několika důležitým poznatkům.

Ve vývoji zaměstnávání úředníků územních samospráv na našem území se od poloviny 19. století vystřídal v zásadě tři koncepce úpravy. Úprava období rakouské monarchie, Rakouska-Uherska a tzv. první Československé republiky byla založena na rozsáhlém a roztříštěném souboru veřejnoprávních předpisů, tedy na obsáhlé speciální úpravě. Počínaje 50. léty 20. století se silně prosazoval tzv. sjednocovací proces v úpravách pracovního práva, který byl v zásadě dovršen přijetím prvního zákoníku práce v roce 1965 a který ovládl i „úřednické“ pracovní poměry (nejen v úřadech územní samosprávy, jejíž instituce byla vývojem potlačena). Po roce 1989 (kdy dochází k obnově instituce územní samosprávy) je pojetí, podle něhož úředník veřejné správy – nejen územní samosprávy, vykonává svou funkci v pracovním poměru, zachováno, avšak požadavky na modernizaci veřejné správy začínají ukazovat nezbytnost zvláštní právní úpravy. Ta v roce 2002 /po mezidobí určitých přechodných řešení – blíže viz kap. I, podkap. B, bod 2, písm. c)/ vyústila v přijetí dvou významných předpisů, a to služebního zákona (č. 218/2002 Sb.) stanovícího úpravu právních poměrů státních zaměstnanců (zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti), a zákona o úřednících (č. 312/2002 Sb.) upravujícího pracovní poměr úředníků v úřadech územních samosprávných celků. Zatímco účinnost prvního předpisu, založeného na rozsáhlé veřejnoprávní úpravě (neboli na tzv. statutárním modelu zaměstnávání úředníků ve

veřejné správě), je opakovaně odkládána s odůvodněním, které se kromě náročnosti zavedení nového systému do praxe stále více opírá i o koncepční výhrady k tomuto systému, druhý předpis, vybudovaný na úzké speciální úpravě stěžejních otázek souvisejících se specifiky práce úředníka, v ostatních otázkách pak na široké subsidiaritě obecné pracovněprávní úpravy (tzv. smluvní model zaměstnávání úředníků ve veřejné správě), nabyt účinnosti již 1. ledna 2003 a bez převratných změn, které by se dotkly podstaty tohoto řešení, působí dodnes.

Rozšíříme-li pohled o srovnání s právní regulací zaměstnávání úředníků veřejné správy v ostatních zemích Evropské unie, můžeme konstatovat, že český vývoj úpravy právních poměrů úředníků územních samosprávných celků odpovídá převažujícímu přístupu. Územní samospráva jako složce veřejné správy, která se vyznačuje velkou rozmanitostí a „hustotou sítě“, vyhovuje takové řešení patrně lépe, než rozsáhlá veřejnoprávní úprava úřednické služby. V centru tohoto tzv. smluvního modelu stojí pracovní poměr úředníka, vzniklý na základě pracovní smlouvy nebo jmenování a vzhledem k neexistenci obsáhlé veřejnoprávní úpravy jen minimálně centralizovaný; jedná se o model, který přináší zaměstnanci širší možnosti, ale také méně automatických záruk, než by měl v „konkurenčním“ modelu statutárním.

Velmi aktuální jsou ostatně i úvahy o tom, že obdobný model úpravy by mohl dobře vyhovět i potřebám regulace zaměstnávání státních úředníků. I zde je možné vysledovat významný evropský trend, jehož dosud nejkonkrétnější odraz v České republice představují přípravy jednotného zákona o úřednících veřejné správy. Přijetí tohoto řešení zatím nelze předvídat, úvahy o něm jsou však dalším důvodem pozornosti k současné úpravě pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků.

Závěrečné hodnocení právní úpravy, která byla námětem této práce, se nabízí provést s východiskem v účelu zákona o úřednících, který navrhovatel vyjádřil v důvodové zprávě; připomeňme, že konkrétně zamýšlel přispět k profesionalizaci veřejné správy, omezit politický subjektivismus při rozhodování o personálních otázkách a konečně přispět ke změně pojetí veřejné správy ve službu veřejnosti. Nad vlastním textem zákona lze říci, že je, navzdory některým nedostatkům, dobrým legislativním základem pro dosažení vymezeného účelu, a v této souvislosti vyzvednout z jeho institucí zejména úpravu přijímání úředníků do pracovního poměru a systému jejich vzdělávání; za veskrze zdařilou lze pokládat i formální stránku zákona

o úřednících, který obsahuje v logickém pořádku a v nezbytném rozsahu zvláštní právní úpravu a v ostatním se odkazuje k zákoníku práce jako subsidiární právní úpravě (toto řešení přispělo i k rychlejšímu ovládnutí zákona v praxi jeho používání, která nejenže v převaze nebude právníckou praxí, ale často bude praxí s omezenými možnostmi další specializace pro účely vedení personální agendy). Zákon tak v mezích svých možností může plnit vymezený účel.

De lege ferenda lze proto doporučit zvážení spíše jen dílčích změn, zejména:

- řešení pochybností o statusu úředníka v konkrétních případech. Některé pracovní pozice v úřadech územních samosprávných celků působí v praxi obtíže při určování, zda je má zastávat úředník, nebo jiný zaměstnanec; v těchto případech existuje riziko, že pracovní pozice, jež by měla být obsazena úředníkem, bude obsazena jiným zaměstnancem, který nemusí splňovat všechny požadavky zákona o úřednících. Řešením by mohlo být výslovné ustanovení, podle něhož by se na zaměstnance územního samosprávného celku v pochybnostech vztahovala úprava zákona o úřednících,
- formulační zpřesnění podmínek přístupu osob bez českého státního občanství k funkci úředníka. Současná dikce zákona (§ 4 odst. 1) při formalistickém jazykovém výkladu neumožňuje přístup osob bez státní příslušnosti, což však jednak neodpovídá účelu ustanovení, jednak odporuje zásadě rovnosti, resp. zákazu diskriminace. Ačkoliv je formulační nedostatek opravitelný výkladem (uplatněním metody ústavně konformního výkladu), do budoucna by byla vhodná i legislativní oprava,
- kritické posouzení případnosti splnění předpokladu minimální tříleté praxe kandidáta na funkci vedoucího úřadu také praxí získanou ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce /§ 5 odst. 1 písm. c)/. Tato alternativa předchozí praxe není zcela rovnocenná předchozím dvěma alternativám – postrádá jak profesionální odbornost získanou výkonem správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku nebo při výkonu státní správy v pracovním nebo služebním poměru ke státu /§ 5 odst. 1 písm. a)/, tak praxi a zkušenosti z řídicí práce vedoucího zaměstnance /§ 5 odst. 1 písm. b)/; funkce člena zastupitelstva je převážně funkcí politickou,

- převedení na jinou práci (§ 11) též z důvodu zahájeného trestního stíhání úředníka tak, jak to obsahovala původní úprava. Zatímco původní úprava zákona o úřednících (§ 11 odst. 1) upřednostnila zásadu důvěryhodnosti veřejné správy před zásadou presumpce nevinny, novelizační zákon č. 234/2006 Sb. (s účinností od 1.7.2006) tuto přednost obrátil a důvod vedení trestního stíhání vypustil. Je otázkou, zda namísto opuštění tohoto řešení neměly být spíše narovnány jeho nedostatky, například výslovnou úpravou náhrady ztráty v důsledku převedení na jinou práci (nebo nepřidělování práce) pro případ, že by nedošlo k pravomocnému odsouzení; o takovém řešení je možné mít za to, že by vyhovělo zásadě důvěryhodnosti veřejné správy a současně by respektovalo legální a legitimní zájmy převáděného,
- vyjasnění stabilizační funkce dalšího odstupného (§ 13). Tím, že je toto odstupné poskytováno za předpokladu určité doby trvání pracovního poměru „*u územního samosprávného celku, který rozváže s úředníkem pracovní poměr (...), u jiného územního samosprávného celku nebo u správního úřadu*“ /§ 13 odst. 3 písm. a)/, neplní stabilizační funkci ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnavateli, nýbrž spíše ve vztahu k veřejné správě jako takové. V tomto pojetí se však stabilizační funkce dalšího odstupného může obrátit v neprospěch zaměstnanců s delší úřednickou praxí, při jejichž přijímání by mohli zaměstnavatelé z řad územních samosprávných celků zvažovat „hrozbu“ budoucího nároku na vyšší odstupné,
- pozornost trendům v oblasti vzdělávání. Toto doporučení je spíše obecné. Vychází z toho, že vzdělávání úředníků se stalo pozitivním trendem a stále prochází vývojem, který by měl zákonodárce průběžně sledovat. Zde je vhodné připomenout, že současný zákon o úřednících přinesl propracovaný systém vzdělávání úředníků, čímž napravil značný deficit dřívějších úprav a vůbec nastavil systém vzdělávání, který se celkově osvědčuje, ale v budoucnu si praxe možná vyžádá jeho úpravy.

Máme-li však celkově hodnotit naplňování účelu úpravy, kterým je po dalším zobecnění z pohledu občana řádný výkon veřejné správy a z pohledu úředníka důstojné a perspektivní zaměstnání, je potřebné připomenout, že nezávisí zdaleka jen na plnění právních povinností. Jako další prostředky k přiblížení se naznačenému ideálnímu pojetí je nutné vidět alespoň dva. První lze označit jako zdokonalování odbornosti úředníka

v míře, kterou nemůže vystihnout obecný právní předpis a která vychází ze zcela konkrétních potřeb jednotlivé pracovní pozice; zde hraje zásadní roli motivace úředníka, kterou významně podporuje společenské uznání jím vykonávané činnosti. Druhý prostředek pak můžeme spatřovat v důsledném dodržování etických standardů; zde sehrává podstatnou roli politická kultura, která poskytuje často určující „vzor shora“, buď pozitivní a motivující, nebo negativní a demotivující.

Seznam zkratek

kr. zř.	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
obč. zák.	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
o. zř.	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zák. o Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
zák. o úřednících ²⁵⁷	zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
zák. práce	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

²⁵⁷ Ze stylistických důvodů může být použita zkratka i ve formě „zákon o úřednících“.

Seznam pramenů

Seznam pramenů je pro přehlednost rozdělen do tří částí: část A obsahuje knižní tituly, včetně sborníků, část B časopisecké a jiné tištěné stati a část C internetové zdroje a databáze.

A.

Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 4. doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 612 str.

Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, 1066 str.

Flégl, V. Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR. Praha : C. H. Beck, 1997, 237 str.

Hendrych a kol. Právní slovník. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, 1479 str.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 str.

Hůrka, P. a kol. Pracovní právo v bodech s příklady. Praha : ASPI, 2008, 124 str.

Korotvičková, M., Kubínková, M., Onisko, J., Samek, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. 1. vyd. Praha : Soudy, 2002, 216 str.

Lacina, K. Evropské systémy veřejné správy. 1. vyd. Praha : Vysoká škola finanční a správní, 2005, 124 str.

Lecerfová, M. Zaměstnanci místní samosprávy v patnácti zemích Evropské unie. Překlad zkrácené verze původního francouzského textu. Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, 46 str.

Menšík, F. (ed.). Vzdělávání úředníků ve veřejné správě. Sborník příspěvků VIII. konference k problematice vzdělávání ve veřejné správě, Olomouc 30. 8.–1. 9. 2006. Olomouc: Univerzita Palackého v spolupráci s Centrem distančního vzdělávání UP, 2006, 108 str.

Šlapák, Č., Pánek, Z., Kotous, J. Zaměstnanost a personální řízení. Praha : PF UK v nakl. IFEC, 2006, 80 str. .

Tichý, L. a kol. Evropské právo. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, 927 str.

Vápeník, M. Územní samospráva. Zákon o obcích. Zákon o krajích. Zákon o hlavním městě Praze. Zákon o úřednících územních samosprávních celků. Poznámky, prováděcí předpisy, vybrané souvisící předpisy. Praha : EUROUNION Praha, s.r.o., 2008, 568 str.

Vedral, J. Zákon o hlavním města Praze. Komentář. 1. vyd. Praha : Institut pro místní správu, 2005, 66 str.

Vidláková, O. Rukověť úředníka územního samosprávného celku (Výklad zákona č. 312/2002 Sb. v kontextu souvisejících právních předpisů včetně příloh). Hradec Králové: E. I. A., 2003, 83 str.

B.

Flögel, J. In: Slovník veřejného práva československého. Díl IV (S-T). Pořádají E. Hácha a kol. Reprint pův. vyd. z r. 1938. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, heslo Samospráva, část výkladu VII. Zaměstnanci územních samosprávných svazků, str. 146-162

Frumarová, K. Vzdělávání úředníků územních samosprávných celků – co přináší nová právní úprava. Veřejná správa č. 1-2/2003, str. 16, 33-34

Gráfová, J. Vyplácení odstupného a tzv. dalšího odstupného. Veřejná správa č. 35/2003, str. 12

Hamplová, J. Úředníci územních samosprávných celků. Právní rádce č. 1/2004, str. 41

Chrástková, K. Metodická příručka k zákonu o úřednících. Veřejná správa č. 13/2003. Příloha, str. I-VI.

Chrástková, K. Úprava pracovního poměru vedoucího úředníka: po odvolání z funkce či v případě jejího zrušení. Veřejná správa č. 42/2003, str. 23.

Chrástková, K. Zákon o úřednících: Když vedoucí nesplňuje předpoklady stanovené lustračním zákonem. Veřejná správa č. 3/2004, str. 29-30

Chrástková, K. Zákon o úřednících: Lze odvolat tajemníka bez udání důvodů? Veřejná správa č. 5/2004, str. 26-27

Chrástková, K. Zákon o úřednících: Povinnost výběrového řízení. Veřejná správa č. 43/2003, str. 25

Jelínková, E. Uznávání rovnocennosti vzdělání úředníků podle § 33 a § 34 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Veřejná správa č. 21/2004, str. 24-25

Jouza, L. Nová práva a povinnosti zaměstnanců veřejné správy. Právní rádce č. 11/2002, str. 39

Jouza, L. Nový zákoník práce (1. část). Právní rádce č. 07/2006, str. XIV

Jouza, L. Nový zákoník práce (2. část). Právní rádce č. 08/2006, str. X-XI.

Jouza, L. Nový zákoník práce (3. část). Právní rádce č. 09/2006, str. V-IX, XI-XIV

Jouza, L. Použití občanského zákoníku v pracovněprávních vztazích. Právní rádce č. 12/2007, str. 33

Jouza, L. Pracovní poměry na dobu určitou ve veřejné správě. Právní rádce č. 10/2006, str. 74

Jouza, L. Pracovní smlouvy úředníků samosprávných celků. Veřejná správa č. 9/2003, str. 28

Kolman, P. Tajemník obecního úřadu. Právní rádce č. 3/2003, str. 34-36

Kolman, P. V centru pozornosti: Pracovní řád obecního úřadu. Veřejná správa č. 50/2004, str. 12, 21-22

Krejčí, V. In: Slovník veřejného práva československého. Díl V (U-Ž). Pořádají *J. Hoetzel, F. Weyr.* Reprint pův. vyd. z r. 1948. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, heslo Zaměstnanci veřejní, str. 592-603

Mikule, V. Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945. In: *Soukup, L.* (ed.). Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990. Praha: Karolinum, 2002, str. 151-202

Sobotka, M. Pracovní smlouva. Právní rádce č. 02/2007, str. 73

Stránský, J. Jaké změny přináší technická novela zákoníku práce s účinností od 1. ledna 2008. Sondy č. 1/2008, str. XII

Vedral, J. K některým otázkám pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků. Veřejná správa č. 14/2003. Příloha, str. III-VI.

Vedral, J. K výkladu některých základních pojmů nového zákona o úřednících územních samosprávných celků. Veřejná správa č. 5/2003, str. 12, 21-22

C.

Břeň, J. Mají městské části postavení právnické osoby? Webové stránky: http://ihned.cz/c4-10001095-19904530-000000_detail-maji-mestske-casti-postaveni-pravnicke-osoby, cit. 28.3.2010

- Hamplová, J.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Webové stránky: <http://www.hamplova.cz/zakon-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku>, 20.7.2009
- Korotvičková, M., Krumlová, J.* Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Praha : Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009, 38 str. Webové stránky: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim.aspx>, cit. 28.3.2010
- Němcová, L.* Zrušení odboru obce – odvolání vedoucího odboru. Svaz měst a obcí ČR, 2007. Systém ASPI, 22.1.2007. ASPI ID: LIT31127CZ, cit. 28.3.2010
- Řeřichová, D.* Jednotná právní norma pro úředníky státu i úředníky ÚSC. Nový zákon o úřednících veřejné správy a o vzdělávání úředníků veřejné správy. Webové stránky: <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/jednotna-pravni-norma-pro-uredniky-statu-i-uredniky-usc-525010.aspx>, , cit. 28.3.2010
- Šelešovský, J., Špaček, D. a kol.* Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006, 180 str. Webové stránky: <http://www.mvcr.cz/clanek/personalistika-ve-verejne-sprave.aspx>, , cit. 28.3.2010
- Vedral, J.* Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Původní nebo upravené texty pro ASPI. Systém ASPI, 1.12.2003, cit. 28.3.2010

Employment Relationship between a Clerk and a Territorial Self-Government Unit

Sommario

La tesi di laurea si occupa del rapporto di lavoro tra una corporazione di autogoverno territoriale ed il suo impiegato. Si tratta di un rapporto di lavoro speciale in cui la peculiarità si trova soprattutto nel tipo di lavoro che consiste nella partecipazione all'esercizio d'amministrazione pubblica. Tali rapporti di lavoro pretendono molto dagli impiegati e per questa ragione devono dare loro una certa rendita salariale. Il concetto già indicato richiede anche un livello di conoscenza rispondente a causa degli speciali regolamenti giuridici che ammettono soluzioni diverse.

Questa tesi presenta l'attuale legislazione che si appoggia su una triade di leggi: „la legge sugli impiegati delle unità di autogoverno territoriale (legge n. 312/2002 Coll.) – il codice del lavoro (legge n. 262/2006 Coll.) – il codice civile (legge n. 40/1964 Coll.) in cui le due ultime citate sono sussidiarie (nella classifica menzionata). L'obiettivo della tesi l'ho scelto per diversi motivi: la materia riguarda un gran numero di impiegati, rappresenta un modello moderno di regolamento e dimostra il trend di altri campi di rapporto di lavoro nell'amministrazione pubblica. Infine è un tema vicino a me in quanto lavoro come impiegata (giurista) presso una municipalità di Praga.

La struttura di questa tesi è divisa (oltre all'introduzione e alla conclusione) in tre parti. La prima parte ha bisogno di una premessa, cioè definisce il rapporto di lavoro di un impiegato d'unità di autogoverno territoriale ed in generale si occupa del suo regolamento. Un'interpretazione comune comporta un sistema valido della legislazione ceca, tra cui un prospetto storico, poi un breve sguardo alle legislazioni estere e agli avvertimenti dettati dalla legislazione europea (i regolamenti ed altri documenti dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa). La seconda parte analizza questo tipo di rapporto di lavoro da parte dei partecipanti, dell'oggetto e del suo contenuto. I partecipanti qui possono essere solo regioni, comuni, la capitale Praga e le municipalità di Praga (come datore di lavoro) ed impiegati (come i dipendenti). L'impiegato è definito come una persona fisica che si occupa di amministrazione pubblica ed è parte dell'Autorità stessa. L'oggetto (ai sensi del comportamento) è la partecipazione agli esercizi amministrativi. Il contenuto del rapporto di lavoro è caratterizzato da una serie di diritti ed obblighi specifici. La terza parte riguarda le

condizioni particolari del rapporto di lavoro di un impiegato, della durata di questo rapporto e della sua cessazione (del suo scioglimento).

In conclusione possiamo constatare che il rapporto di lavoro di un impiegato di unità di autogoverno territoriale si distingue (grazie al principio contrattuale) per la sua elasticità e intelligibilità, segue i moderni trend europei e i suoi regolamenti giuridici sono validi, per lo più senza grandi problemi, per più di sette anni.

Klíčová slova – Key Words

pracovní poměr – employment relationship

úředník – clerk

územní samosprávný celek – self-government unit