

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

Označení stanoviska: Rozhodování o počtu zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu a o dalších pracovních-organizačních aspektech chodu obecního úřadu

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)

Ustanovení: § 102 odst. 2 písm. f), g) a j) zákona o obcích
§ 110 zákona o obcích

Související právní předpisy: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“)
zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZHMP“)

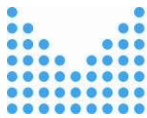
Klíčová slova: počet zaměstnanců, pracovní místa, úvazky

Datum zpracování: 2. ledna 2019, aktualizace 31. ledna 2022

Stanovisko¹:

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

¹ Stanovisko je vztaženo primárně na úpravu podle zákona o obcích, přičemž o odlišnostech právní úpravy ve vztahu k zákonu o krajích a zákonu o hlavním městě Praze je pojednáno v závěru stanoviska.



V oblasti personální jedná ve vztahu k zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu právně v zastoupení obce jako zaměstnavatele obvykle tajemník obecního úřadu, který plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu [§ 110 odst. 3 písm. d) zákona o obcích]. V obcích, kde není funkce tajemníka zřízena [typicky obce tzv. základní, kde je zřízení funkce tajemníka dobrovolné], plní úkoly tajemníka starosta obce [srov. ustanovení § 110 odst. 3 zákona o obcích].

V souvislosti s popsáním rozdělení úkolů rady obce a tajemníka, které se týkají organizačního uspořádání obecního úřadu, vzniká otázka, **do jaké míry je tajemník obecního úřadu oprávněn činit samostatná rozhodnutí „organizačního charakteru“** ve vztahu k zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, např. rozhodovat o zřízení či zrušení konkrétního pracovního místa či jeho „převedení“ v rámci organizační struktury (např. mezi jednotlivými odbory obecního úřadu).

Odpoď na tuto otázku je třeba nalézt v rozsahu vyhrazené rozhodovací kompetence rady obce stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a rozhodovat o organizační struktuře obecního úřadu. Tato pravomoc totiž v sobě nepochybně zahrnuje i rozhodování o tom, zda bude konkrétní pracovní místo v obecním úřadu zřizováno či zrušeno, případně v jakém útvaru bude zařazeno.

Tak tuto pravomoc ostatně vnímá i Nejvyšší soud, který v rozsudku ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011 dovedil (v právní větě): *Pravomoc rady obce stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a rozhodnout o organizačním řádu (organizační struktuře) obecního úřadu [§ 102 odst. 2 písm. j) a o) zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů], v sobě zahrnuje také zřizování a rušení jednotlivých pracovních míst v rámci organizační struktury obecního úřadu. Tajemníkovi obecního úřadu oprávnění k vydávání organizačních norem svěřeno není.*² I Nejvyšší soud se tedy přiklání k výkladu, podle něhož součástí pravomoci stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a rozhodovat o organizační struktuře obecního úřadu je též rozhodnutí o „umístění“ těchto zaměstnanců (resp. pracovních míst) v rámci organizační struktury obecního úřadu.

² Z odůvodnění rozsudku lze dále citovat podstatnou část: *...i když tajemník obecního úřadu (magistrátu) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům obce (města) zařazeným do obecního úřadu (magistrátu) a řídí a kontroluje činnost zaměstnanců obce (města) zařazených do obecního úřadu (magistrátu), o celkovém počtu zaměstnanců obce (města) v obecním úřadu (magistrátu) a o organizační struktuře (organizačním řádu) obecního úřadu (magistrátu) rozhoduje rada obce (města). Toto její oprávnění, které zřejmě v sobě implicitně zahrnuje také zřizování a rušení jednotlivých pracovních míst v rámci organizační struktury obecního úřadu (magistrátu), není žádným ustanovením zákona o obcích (ani zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších změn a doplňků, na který poukazuje žalovaný v dovolání) omezeno.*

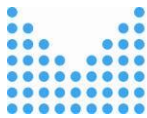


Nejvyšší soud nicméně následně ve vztahu ke koncepčně obdobné právní úpravě obsažené v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů³ (když řešil oprávnění ředitele magistrátu hlavního města Prahy ve vztahu k personálním záležitostem) dospěl v rozsudku ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. 21 Cdo 5710/2017, k závěru, podle něhož – zjednodušeně řečeno – ředitel magistrátu může být radou pověřen v rámci organizačního řádu magistrátu k rozhodování o organizačních změnách ve vztahu k pracovním místům (např. o přesunu konkrétního místa či určení konkrétního místa, které bude zrušeno či zřízeno v rámci celkového počtu míst určených radou). Srov. publikovaná právní věta zmíněného rozhodnutí: *U zaměstnavatele, jímž je hlavní město Praha, je rozhodnutí o organizačním uspořádání Magistrátu hlavního města Prahy a o jeho změnách vyhrazeno Radě hlavního města Prahy. Ředitel Magistrátu hlavního města Prahy je oprávněn samostatně rozhodovat o organizačních změnách, vzhledem k nimž se může stát zaměstnanec zařazený do Magistrátu hlavního města Prahy nadbytečným ve smyslu § 52 písm. c) zák. práce (nejde-li o organizační změny, s nimiž je spojeno zřizování a rušení odborů Magistrátu hlavního města Prahy a změna celkového počtu zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu hlavního města Prahy, který stanovila Rada hlavního města Prahy), pokud to stanoví organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy vydaný Radou hlavního města Prahy⁴.*

³ Srov. § 68 odst. 2 písm. f) ZHMP (*Radě je vyhrazeno na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy zřizovat a rušit odbory Magistrátu hlavního města Prahy a vydávat organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy*), dále písm. u) (*Radě je vyhrazeno rozhodovat o stanovení počtu zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu hlavního města Prahy*) a písm. v) (*rozhodovat o jmenování a odvolání ředitelů odborů Magistrátu hlavního města Prahy na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy*). Stejný závěr platí i pro městské části hlavního města Prahy, kde je předmětná pravomoc pro radu městské části hlavního města Prahy s ingerencí tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy obsažena též [ustanovení § 96 odst. 2 písm. b) ZHMP].

⁴ Z odůvodnění rozsudku lze dále citovat podstatnou pasáž: *Z uvedeného plyne, že ředitel Magistrátu, který jinak plní vůči zaměstnancům hlavního města Prahy zařazeným do Magistrátu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, stanoví jim platy a je jejich nadřízeným, není oprávněn rozhodovat též o organizační struktuře Magistrátu hlavního města Prahy a o jejích změnách, neboť toto rozhodnutí je zákonem vyhrazeno Radě hlavního města Prahy, která zřizuje a ruší odbory Magistrátu a vydává organizační řád Magistrátu upravující jeho organizační uspořádání; ředitel Magistrátu podle zákona Radě hlavního města Prahy podává jen návrhy organizačních opatření. Ředitel Magistrátu proto není ze zákona oprávněn zřizovat a rušit odbory, oddělení nebo jiné organizační útvary Magistrátu, popřípadě i jednotlivá pracovní místa v rámci jeho organizační struktury, aniž by k tomu potřeboval schválení (souhlas) Rady hlavního města Prahy. **Změny organizačního uspořádání Magistrátu (nejde-li o organizační změny, s nimiž je spojeno zřizování a rušení odborů Magistrátu a změna celkového počtu zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu, který stanovila Rada hlavního města Prahy, neboť ty jsou vyhrazeny Radě hlavního města Prahy) přesto mohou být v samostatné kompetenci ředitele Magistrátu, pokud to stanoví organizační řád Magistrátu vydaný Radou hlavního města Prahy;** slova „vydávat organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy“ obsažená v ustanovení § 68 odst. 2 písm. f) zákona o hlavním městě Praze je třeba vykládat tak, že Radě hlavního města Prahy není při vydávání organizačního řádu Magistrátu vyhrazeno jen stanovení vlastní organizační struktury Magistrátu, ale také procedurální úprava jejích změn, včetně rozhodovacích kompetencí. (...)*

Nejvyšší soud České republiky proto dospěl k závěru, že u zaměstnavatele, jímž je hlavní město Praha, je rozhodnutí o organizačním uspořádání Magistrátu hlavního města Prahy a o jeho změnách vyhrazeno Radě hlavního města Prahy. Ředitel Magistrátu hlavního města Prahy je oprávněn samostatně rozhodovat o organizačních změnách, vzhledem k nimž se může stát zaměstnanec zařazený do Magistrátu hlavního města Prahy nadbytečným ve smyslu ustanovení § 52 písm. c) zák. práce (nejde-li o organizační změny, s nimiž je spojeno zřizování a rušení odborů Magistrátu hlavního města Prahy a změna celkového počtu zaměstnanců hlavního města



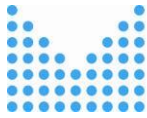
Jelikož je právní úprava kompetence rady obce a rady hlavního města Prahy vůči obecnímu úřadu, resp. Magistrátu hlavního města Prahy obdobná, lze uvedené závěry Nejvyššího soudu vztáhnout i na podmínky zákona o obcích. To jinak řečeno znamená, že i **rada obce může v organizačním řádu pověřit tajemníka, aby v mezích celkového počtu zaměstnanců zařazených do obecního úřadu (určeného radou) rozhodoval ve vztahu ke konkrétním pracovním místům o jejich zařazení v rámci obecního úřadu, včetně např. zrušení určitého místa a zřízení místa v jiném odboru, a o převedení určitého místa mezi odbory. Tajemník může na základě pověření radou rozhodnout i o zrušení konkrétního místa „bez náhrady“, pokud rada obce pouze obecně sníží počet zaměstnanců v obecním úřadu (aniž by současně určila konkrétní místo, k jehož zrušení má dojít).**

Výše uvedené tedy lze shrnout tak, že ve vztahu ke konkrétním pracovním místům (jejich zřízení, zrušení či přesunutí v rámci organizační struktury) má primární rozhodovací oprávnění rada obce. Ta však může taková rozhodnutí svěřit v organizačním řádu obecního úřadu tajemníkovi. Je pak možné i takové řešení, při němž rada stanoví pouze celkový počet zaměstnanců zařazených do obecního úřadu a současně pověří tajemníka, aby rozhodoval o rozdělení těchto míst v rámci organizační struktury obecního úřadu. Stejně tak je možné, aby rada rozhodla o snížení celkového počtu zaměstnanců s tím, že určení konkrétních rušených míst svěří tajemníkovi.

Na druhou stranu však platí, že rada obce tajemníka k popsaným organizačním rozhodnutím pověřit nemusí. V takovém případě pak ale musí rozhodovat i o konkrétních organizačních opatřeních spočívajících v určení míst zařazených do jednotlivých odborů či oddělení, jakož i konkrétních míst, která se ruší, zřizují či v rámci organizační struktury přesunují. Platí rovněž, že rada obce může v rámci pravomoci stanovit celkový počet zaměstnanců zařazených v obecním úřadu [ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích] určit i rozsah úvazků na jednotlivých pracovních místech v obecním úřadu či jejich zařazení do platových tříd [v rámci pravidel vymezených jinými právními předpisy].

Pokud však rada obce nerozhodne v daných záležitostech maximálně detailně, např. jen určí, že počet zaměstnanců v obecním úřadu bude 100 [§ 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích], zřídí 4 odbory [§ 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích] a rozdělí

Prahy zařazených do Magistrátu hlavního města Prahy, který stanovila Rada hlavního města Prahy), pokud to stanoví organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy vydaný Radou hlavního města Prahy. (...)
Správný výklad je takový, že ředitel Magistrátu je oprávněn samostatně rozhodnout jen o takové změně organizačního uspořádání Magistrátu hlavního města Prahy [bez ohledu na skutečnost, zda má za následek změnu počtu zaměstnanců v jednotlivých odborech a zvláštních organizačních jednotkách Magistrátu (popřípadě na jednotlivých pracovních místech)], kterou nedochází ke změně celkového počtu zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu, jak byl stanoven Radou hlavního města Prahy podle ustanovení § 68 odst. 2 písm. u) zákona o hlavním městě Praze (tak tomu bude například tehdy, jestliže o stejný počet, o který byl snížen stav zaměstnanců v jednom odboru nebo jedné zvláštní organizační jednotce Magistrátu, se zvýší stav zaměstnanců v jiných jeho organizačních útvarech).



pracovní místa do těchto odborů [podle citované soudní judikatury implicitní součástí ustanovení § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích], bude to již tajemník, který bude moci v rámci takto vymezeného rozhodnutí oprávněn (i bez výslovného pověření radou) např. stanovit, že některá místa budou spojena se sníženým pracovním úvazkem a určit konkrétní platové třídy u jednotlivých pracovních míst. Naopak pokud rada obce v rámci rozhodnutí určí rozdělení míst či úvazků detailněji, není tajemník oprávněn sám takové rozhodnutí měnit, je jím vázán a je povinen takové usnesení naplňovat [§ 110 odst. 3 písm. b) zákona o obcích].

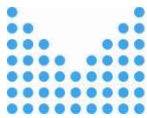
V případě obcí, ve kterých se rada obce nevolí, vykonává *ex lege* některé organizační kompetence rady obce zastupitelstvo obce [např. právě stanovení celkového počtu zaměstnanců]. V těchto obcích též zpravidla nebude zřizována funkce tajemníka, tudíž výše uvedené závěry o vztahu tajemníka a rady obce budou v takových obcích platit pro vztah starosty obce a zastupitelstva obce.

Obdobné závěry se uplatní i ve vztahu k **zákonu o hlavním městě Praze**, a to s ohledem na podobnost právní úpravy (srov. výše). V případě **zákona o krajích** je však situace odlišná, neboť pravomoci rady kraje a ředitele krajského úřadu vůči krajskému úřadu jsou koncipovány odlišně.

Podle ustanovení § 69 odst. 2 písm. j) zákona o krajích je to nikoliv rada kraje, ale ředitel krajského úřadu, kdo vydává organizační řád krajského úřadu. Stejně tak nenalezneme u rady kraje vyhrazenou pravomoc ekvivalentní k ustanovení § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, tedy pravomoc stanovit rozdělení pravomocí v úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení úřadu [což je v zásadě pravomoc úzce související s pravomocí vydat organizační řád úřadu, který není ničím jiným, než rozdělením úřadu na dílčí útvary a stanovení jejich kompetencí]. Současně stojí ředitel v čele krajského úřadu [u obecních úřadů je to starosta obce]. Z uvedeného plyne, že postavení ředitele krajského úřadu je ve vztahu k dané agendě silnější, než v případě tajemníka. **Ředitel krajského úřadu má tak v zásadě volnou ruku při personální organizaci krajského úřadu, přičemž jediným limitem v této oblasti je určená hranice počtu zaměstnanců a objem prostředků na jejich platy** [daná pravomoc spadá radě kraje podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) zákona o krajích]⁵.

Tak tuto pravomoc vnímá i Nejvyšší soud, který v rozsudku ze dne 11. srpna 2015 v právní věci sp. zn. 21 Cdo 3529/2014, uvedl (v právní větě): *Ředitel krajského úřadu je oprávněn rozhodovat o organizačních změnách, vzhledem k nimž se může stát zaměstnanec kraje zařazený do krajského úřadu nadbytečným ve smyslu ustanovení § 52 písm. c) zák. práce, nejde-li o organizační změny, s nimiž je spojena*

⁵ Je vhodné doplnit, že zákon o krajích a ZHMP na rozdíl od zákona o obcích formuluje ve vztahu k radě kraje a Radě hlavního města Prahy (nikoliv tak v případě rad městských částí hlavního města Prahy) pravomoc stanovit počet zaměstnanců tak, že vynechává slovo „celkový“, tedy uvedené zákony hovoří „pouze“ o *počtu zaměstnanců*, nikoliv o *celkovém počtu zaměstnanců*. Podle názoru Ministerstva vnitra jde jen o jazykovou odchylku, která však nemá vliv na samotné věcné vyznění předmětné rozhodovací pravomoci rady kraje, resp. hlavního města Prahy.



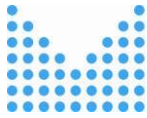
změna celkového počtu zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, který stanovila rada kraje.⁶

Oproti podmínkám podle zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze tedy v případě krajů nepotřebuje ředitel krajského úřadu k tomu, aby určoval konkrétní místa, která budou zrušena, zřízena či v rámci organizační struktury přesunuta, výslovné pověření rady kraje.

Závěr:

- Tajemník obecního úřadu není oprávněn sám rozhodnout o organizačním opatření, které by ve svém důsledku vedlo ke zvýšení/snížení počtu zaměstnanců/pracovních míst mimo celkový počet zaměstnanců zařazených do obecního úřadu, který byl stanoven radou. K takovému opatření nemůže být ani radou pověřen.
- Rada obce rozhoduje v rámci pravomocí podle § 102 odst. 2 písm. j) a písm. m) zákona o obcích (stanovení celkového počtu zaměstnanců zařazených do obecního úřadu a rozhodování o organizační struktuře obecního úřadu) i o zařazení míst v jednotlivých odborech či jiných útvarech obecního úřadu, včetně jejich zřizování, rušení či převádění mezi těmito útvary. Takové rozhodnutí však může v rámci organizačního řádu svěřit tajemníkovi. Ten pak je oprávněn – v rozsahu svěřeném radou a v mezích celkového počtu zaměstnanců zařazených do obecního úřadu, který rada stanovila podle § 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích – určovat jednotlivá místa v odborech či jiných útvarech, včetně jejich rušení, přesouvání i zřizování. Vždy se však musí pohybovat v mezích celkového počtu zaměstnanců v úřadu určených radou.

⁶ Z odůvodnění: Z uvedeného plyne, že ředitel krajského úřadu, který plní vůči zaměstnancům kraje zařazeným do krajského úřadu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, stanoví jim platy a je jejich nadřízeným, je oprávněn rozhodovat též o organizační struktuře krajského úřadu a o jejich změnách, neboť vydává organizační řád krajského úřadu, který upravuje jeho organizační uspořádání. Ředitel krajského úřadu proto na základě tohoto oprávnění může zřizovat a rušit odbory, oddělení nebo jiné organizační útvary krajského úřadu, popřípadě i jednotlivá pracovní místa v rámci jeho organizační struktury, **aniž by k tomu potřeboval schválení (souhlas) rady kraje či jiného jeho orgánu**. Změny organizačního uspořádání krajského úřadu jsou v kompetenci ředitele krajského úřadu bez ohledu na skutečnost, zda mají za následek změnu počtu zaměstnanců v jednotlivých organizačních útvarech krajského úřadu (popřípadě na jednotlivých pracovních místech), **nemění-li se celkový počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, který stanovila rada kraje podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) zákona o krajích** (tak tomu bude například tehdy, jestliže o stejný počet, o který byl snížen stav zaměstnanců v jednom oddělení krajského úřadu, se zvýší stav zaměstnanců v jiných jeho organizačních útvarech). **Ke změně organizační struktury krajského úřadu, se kterou by bylo spojeno zvýšení nebo snížení celkového počtu zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu stanoveného radou kraje, by však ředitel krajského úřadu mohl přistoupit jen na základě rozhodnutí rady o změně stanoveného počtu těchto zaměstnanců.**



- Rada může rozhodnout i o dalších otázkách spojených s pracovními místy, např. o velikosti úvazků na pracovních místech či zařazení pracovních míst do platových tříd. Pokud takové rozhodnutí nepřijme, je k němu oprávněn tajemník obecního úřadu, přičemž tak může učinit i bez výslovného pověření radou (na rozdíl od zřizování, rušení či převodu míst mezi jednotlivými útvary, které by mohl učinit jen na základě pověření; srov. předchozí odrážka).
- V případě ředitele krajského úřadu (nikoli ředitele Magistrátu hlavního města Prahy) jsou jeho personálně organizační pravomoci silnější, než u tajemníka a v zásadě jediným limitem je pravomoc rady kraje stanovit počet zaměstnanců a objem prostředků na jejich platy. K rušení či zřizování míst v rámci krajského úřadu (v mezích celkového počtu zaměstnanců stanovených radou) nepotřebuje pověření rady kraje.

Poznámky:

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