

K některým aspektům jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků

Úvod

1. Vymezení obsahu příspěvku

Ze samotného názvu příspěvku vyplývá, že se bude zabývat specifickým způsobem vzniku pracovního poměru. Specifickým jak z hlediska účastníků (vedoucí úředník popřípadě vedoucí úřadu na straně jedné a územní samosprávný celek na straně druhé), tak i z hlediska specifického způsobu zahájení výkonu funkce (jmenováním) i ukončení (odvoláním) tohoto výkonu. Už zde lze konstatovat, že zvolené téma z oblasti pracovního práva, s ohledem na výše popsanou specifčnost, nepochybně obsahuje veřejnoprávní prvky. Nebude tedy rozhodně k jeho posouzení postačovat pohled vycházející jenom z norem zákoníku práce.

Zejména s ohledem na rozsah příspěvku budu v případě územních samosprávných celků vždy vycházet pouze z obecné právní úpravy obce nebo kraje obsažené v zákoně o obcích¹⁾ a v zákoně o krajích.²⁾ Nebudu se tedy zabývat situací v tzv. statutárních městech a ani úpravou platnou pro hlavní město Prahu.³⁾

2. K vymezení základních pojmů

V této části úvodu vymezím alespoň heslovitě základní (nejdůležitější) pojmy spojené s tématem příspěvku, a to územní samosprávný celek, úředník územního samosprávného celku (se zřetelem na ty úředníky, u kterých přichází v úvahu jmenování či odvolání z funkce), jmenování a odvolání z pohledu pracovního práva.

2.1. Územní samosprávné celky

Územní samosprávné celky (v našem případě obce a kraje) jsou územními společenstvími občanů s právem obstarávat právem určený okruh svých záležitostí

¹⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

ve své působnosti. Tato působnost (samostatná) je relativně nezávislá na státu.⁴⁾ Po ukončení druhé etapy reformy lze navíc ve vazbě na další masivní přenos výkonu státní správy, slovy profesora Petra Průchy konstatovat, že „veškerá“ všeobecná „územní správa“ je nadále organizačně představována toliko samosprávou, tj. bez existence státní institucionální roviny všeobecné správy.⁵⁾

Oproti samostatné působnosti územních samosprávných celků, kde nelze v zásadě hovořit o obecném vztahu nadřízenosti a podřízenosti nejen mezi jednotlivými územními samosprávnými celky, ale i ve vztahům k státu, je situace v oblasti výkonu svěřené státní správy zásadně odlišná. Orgány vyšších územních samosprávných celků⁶⁾ – krajů, jsou při výkonu státní správy instančně nadřizeny orgánům základních územních samosprávných celků⁷⁾ – obcí. Orgány krajů a obcí jsou v rámci této činnosti součástí vertikálního systému výkonu státní správy v České republice (smíšený model výkonu veřejné správy).

2.2. Úředníci územních samosprávných celků

O úřednících územních samosprávných celků můžeme v naší novodobé historii z pohledu pozitivní právní úpravy hovořit poměrně krátkou dobu – od 1. 1. 2003, kdy nabyla účinnosti rozhodující část zákona o úřednících územních samosprávných celků.⁸⁾ Tento zákon vymezil úředníka jako zaměstnance územního samosprávného celku (rovněž vymezeného pro účely zákona), který se podílí na výkonu správních činností a současně je zařazen do úřadu územního samosprávného celku (obecní a krajský úřad).⁹⁾ Dále vymezil, kdo je vedoucím úředníkem a přímo stanovil, kdo je vedoucím úřadu.

Pokud jde o určení toho, kdo je vedoucím úředníkem, omezil se (v souladu s celou koncepcí vztahu zákona k zákoníku práce)¹⁰⁾ na konstatování, že je jím ten, kdo je vedoucím zaměstnancem, čímž odkázal na obecnou úpravu provedenou zákoníkem práce.

Pokud jde o určení, kdo je vedoucím úřadu, stanovil, že vedoucím úřadu jsou tajemník a ředitel úřadu. Vlastní komplexní úpravu týkající se jmenování i odvolání úředníků zákon neobsahoval. Byla do něj částečně doplněna až novelizací

⁴⁾ HŘEBEJK, J.: In HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 801, 802.

⁵⁾ PRŮCHA, P.: *Správní právo – obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU Brno a nakladatelství Doplněk, str. 184.

⁶⁾ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů – čl. 99.

⁷⁾ Tamtéž.

⁸⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁾ Tamtéž – § 2 odst. 4.

¹⁰⁾ Tamtéž – § 1 odst. 2.

účinnou k 1. 1. 2007¹¹⁾, kdy byl do § 2 včleněn nový odstavec 6, který určil, že u vedoucích úředníků se pracovní poměr zakládá jmenováním, které provede vedoucí úřadu. Jmenování vedoucího úřadu zákon neřeší a neřeší ho v našem případě ani obecná úprava provedená zákoníkem práce. Úprava jmenování vedoucího úřadu je totiž obsažena v zákoně o obcích a v zákoně o krajích.¹²⁾

2.3. Jmenování a odvolání

Jmenování i odvolání patří do právních úkonů pracovního práva. Jmenování je jedním ze dvou dnes možných zvláštních předpokladů pro vznik pracovního poměru, a to jen pro případy, kdy to výslovně stanoví zákon (vedle pracovní smlouvy). Jde o jednostranný právní úkon zaměstnavatele, pro který však platí smluvní zásada¹³⁾ – nelze totiž nikoho jmenovat, pokud s tím není jmenovaný srozuměn, nesouhlasí s tím (zákaz nucené práce).¹⁴⁾

Odvolání pak přichází v úvahu právě u pracovního poměru založeného jmenováním a dále v případech, kdy je tato možnost sjednána dle § 73 zákoníku práce. Zatímco se jmenováním je spojen vznik pracovního poměru, jehož pracovním závazkem je zjednodušeně řečeno výkon funkce, do které byl zaměstnanec jmenován, je s odvoláním spojeno zpravidla jen ukončení výkonu funkce. Pracovní poměr dál trvá a další postup řešení pracovněprávních vztahů zaměstnance a zaměstnavatele je upraven přímo zákonem.

K problematice odvolání považuji za vhodné doplnit ještě dvě charakteristiky – poznámky. Předně zde pochopitelně neplatí shora zmíněná smluvní zásada. Dále pak to, že odvolání dle obecné úpravy provedené zákoníkem práce může být provedeno bez uvedení důvodů.

K vývoji právní úpravy jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků

Jak už jsem uvedl v úvodní části, formálně striktně vzato, můžeme sledovat problematiku jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků až od 1. 1. 2003 – od doby účinnosti zákona o úřednících územních samosprávných celků.¹⁵⁾ Přesto si dovolím uvedenou časovou hranici překročit. Shora uvedený

¹¹⁾ Zákon č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů – část XXVI.

¹²⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ GREGOROVÁ, Z.: In GALVAS, M. a kolektiv: *Pracovní právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Brno: MU Brno a nakladatelství Doplněk, 2004, str. 266.

¹⁴⁾ GALVAS, M.: In GALVAS, M. a kolektiv: *Pracovní právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Brno: MU Brno a nakladatelství Doplněk, 2004, str. 102, 103.

¹⁵⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

zákon byl totiž mimo jiné výsledkem předchozího vývoje a jeho poznání pomůže i při hodnocení současné právní úpravy. Tento zákon však také komplexně neřešil celou problematiku jmenování a odvolání. Ta byla upravena v tehdy platném zákoníku práce a dále částečně v již uváděných zákonech o obcích a krajích. Nová právní úprava obecního zřízení, která nahradila předchozí zákon o obcích¹⁶⁾ a první právní úprava krajského zřízení v naší novodobé historii je spojena s rokem 2000. S tímto rokem tedy spojujím sledování vývoje právní úpravy na posuzovaném úseku.

1. Jmenování a odvolání dle obecné právní úpravy

Obecná úprava jmenování a odvolání byla provedena v tehdy platném a účinném zákoníku práce.¹⁷⁾ Zákon předně stanovil, že jmenováním se pracovní poměr zakládá u vedoucích zaměstnanců.¹⁸⁾ Jmenované zaměstnance pak vymezil jako nositele funkcí vedoucích zaměstnanců:

- a) v přímé řídicí působnosti statutárního orgánu;
- b) v přímé řídicí působnosti vedoucího zaměstnance podřízeného statutárnímu orgánu, a to za podmínky, že tomuto vedoucímu zaměstnanci je podřízen další vedoucí zaměstnanec.¹⁹⁾ Vedle této konkrétní úpravy rovněž odkázal na založení pracovního poměru jmenováním dle zvláštních právních předpisů.

Otázku odvolání upravil tak, že toho, kdo byl do funkce jmenován, lze odvolat (zaměstnanec se rovněž mohl funkce vzdát). Platným odvoláním (vzdáním se) z funkce vlastní pracovní poměr neskončil. Skončil pouze výkon funkce a zákon podrobně upravil další postup v této situaci.²⁰⁾

Popsaná právní úprava se v zásadě nezměnila, a to až do nabytí účinnosti nového zákoníku práce – to je k 1. 1. 2007.

Pokud jde o nový zákoník práce²¹⁾, ten sledovanou záležitost upravil takto. Stanovil, že jmenováním na vedoucí pracovní místo se zakládá pracovní poměr tam, kde to stanoví zvláštní předpisy. Pokud taková úprava není, upravil taxativním výčtem případy, kdy lze jmenováním založit pracovní poměr. Současně určil, kdo jmenování provede, pokud není příslušnost ke jmenování upravena zvláštním

¹⁶⁾ Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – platný a účinný do dne konání voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000 (do 12. 11. 2000).

¹⁷⁾ Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (platný a účinný až do 31. 12. 2006).

¹⁸⁾ Tamtéž – § 27 odst. 4, § 9.

¹⁹⁾ Tamtéž – § 27 odst. 5.

²⁰⁾ Tamtéž § 65.

²¹⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

předpisem.²²⁾ Důležité je, že sám zákon omezil ve své, byť obecné, úpravě možnost jmenování výlučně na zaměstnavatele „veřejného“ sektoru (např. vedoucí organizační složky státu, ředitel státního podniku, vedoucí státních fondů, vedoucí příspěvkových organizací apod.), což bylo mimochodem neúspěšně napadeno u Ústavního soudu.²³⁾

Možnost odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance nebo vzdání se tohoto místa upravil nový předpis u jmenovaných vedoucích zaměstnanců v zásadě stejně, jako v předchozí právní úpravě. Nově však zavedl mimo shora uvedené zaměstnavatele možnost odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance i v jiných případech, je-li současně se zaměstnancem dohodnuto, že se může pracovního místa vzdát. Pro tyto účely pak vymezil vedoucí místa²⁴⁾, kde lze takto postupovat.

V záležitostech platnosti odvolání (vzdání se), samotné koncepce pokračování pracovního poměru i po ukončení výkonu práce vedoucího zaměstnance (po odvolání) se nový zákoník práce v zásadě neliší od předchozí právní úpravy.

2. Zvláštní úprava jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků

V této části se budu zabývat především čtyřmi základními právními předpisy. Zákonem o obcích, zákonem o krajích, zákonem o úřednících územních samosprávných celků a zákonem o finanční kontrole. Tedy předpisy tzv. veřejného práva na rozdíl od zákoníku práce, který je řazen do práva soukromého.

2.1. Zvláštní úprava jmenování a odvolání úředníků dle zákona o obcích

Záležitosti jmenování a odvolání úředníků obecního úřadu upravuje zákon o obcích²⁵⁾ velmi stručně. Předně stanoví, že tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu (do 1. 1. 2003 přednosty okresního úřadu) s tím, že bez tohoto souhlasu je úkon starosty neplatný.²⁶⁾ Pokud jde o jmenování a odvolání vedoucích odborů úřadu, přísluší toto právo radě obce, a to dokonce v její vyhrazené samosprávné kompetenci.²⁷⁾ Návrh na jmenování či odvolání je oprávněn radě předložit tajemník úřadu. Pokud není funkce tajemníka zřízena, je starosta tím, kdo plní úkoly zaměstnavatele (je vedoucím úřadu).

²²⁾ Tamtéž – § 33, dále např. JOUZA, L.: Jmenování a odvolání z pracovního místa. *Právní zprávy* 9/2007, str. 6-8.

²³⁾ Nález Ústavního soudu č. 116/2008 Sb.

²⁴⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – § 73.

²⁵⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁾ Tamtéž – § 103 odst. 3.

²⁷⁾ Tamtéž – § 102 odst. 2 písm. g).

Jmenuje a odvolává rovněž vedoucí odboru, ale jen v případě, když není zřízena rada obce.²⁸⁾

S funkcí tajemníka je spojeno plnění úkolů zaměstnavatele (statutárního orgánu zaměstnavatele) u zaměstnanců obce zařazených do úřadu. Je odpovědný za výkon své funkce starostovi. Řídí a kontroluje činnost zaměstnanců zařazených do úřadu.²⁹⁾

2.2. Zvláštní úprava jmenování a odvolání úředníků dle zákona o krajích

Ve stručnosti lze konstatovat, že právní úprava jmenování a odvolání úředníků je na samosprávných krajích obdobná právní úpravě na úrovni samosprávných obcí. Zákon o krajích³⁰⁾ tak upravuje jmenování a odvolání ředitele krajského úřadu hejtmánem (ten oproti starostovi není v čele krajského úřadu) se souhlasem ministra vnitra – rovněž pod sankcí neplatnosti v případě absence souhlasu.³¹⁾ Upravuje dále jmenování vedoucích odborů na návrh ředitele radou kraje ve vyhrazené kompetenci s tím, že na rozdíl od úpravy obecní je jmenování či odvolání vedoucího odboru bez návrhu ředitele rovněž stiženo sankcí neplatnosti.³²⁾

Pokud jde o ředitele, i s jeho funkcí je spojeno plnění úkolů statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům kraje zařazených do úřadu.³³⁾ Je odpovědný hejtmánovi za plnění úkolů krajského úřadu, v jehož čele stojí.³⁴⁾ Řídí a kontroluje činnost zaměstnanců zařazených do úřadu. Ve srovnání s úpravou obecní zákon o krajích nepředpokládá plnění úkolů ředitele jinou osobou. Jeho případná nepřítomnost byla následně k 1. 1. 2003³⁵⁾ vyřešena cestou zástupce ředitele, kterého ředitel určuje po projednání s hejtmánem.

2.3. Jmenování a odvolání úředníků dle zákona o úřednících územních samosprávných celků

Již v úvodu jsem uvedl, že shora uvedený zákon³⁶⁾ neobsahoval a neobsahuje komplexní úpravu jmenování a odvolání úředníků. Zákon však od počátku obsahuje předpoklady pro vznik pracovního poměru jak úředníků, tak jmenovaných

²⁸⁾ Tamtéž – § 103 odst. 4 písm. b).

²⁹⁾ Tamtéž – § 110.

³⁰⁾ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁾ Tamtéž – § 61 odst. 3 písm. b).

³²⁾ Tamtéž – § 59 odst. 1 písm. c).

³³⁾ Tamtéž – § 69 odst. 2 písm. c).

³⁴⁾ Tamtéž – § 69 odst. 1, § 68 odst. 1.

³⁵⁾ Zákon č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

vedoucích úředníků i vedoucího úřadu.³⁷⁾ Rovněž stanovil povinný výběr před uzavřením pracovní smlouvy – veřejnou výzvu, popřípadě výběrové řízení jako další podmínku před jmenováním do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka.³⁸⁾ V rámci dílčí úpravy pracovního poměru pak v § 12 vymezil taxativním způsobem důvody, pro které lze vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce odvolat, včetně náležitostí odvolání.

Pokud jde o vedoucí úředníky, zákon od počátku své účinnosti odkazuje na zákoník práce. Stanoví totiž, že vedoucím úředníkem se rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem. Již zmíněnou novelou zákona³⁹⁾ pak stanovil, že u vedoucích úředníků, kteří jsou vedoucími zaměstnanci, se pracovní poměr zakládá jmenováním, které provede vedoucí úřadu. Vedoucími zaměstnanci jsou pak dle nového zákoníku práce všichni, kteří jsou na jednotlivých stupních řízení oprávněnými stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly a závazné pokyny, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci.⁴⁰⁾ Od 1. 1. 2007 se tedy vztahuje na všechny vedoucí úředníky územních samosprávných celků založení pracovního poměru jmenováním, které provede vedoucí úřadu.

2.4. Jmenování a odvolání úředníků dle zákona o finanční kontrole

Podle zákona o finanční kontrole⁴¹⁾, který nabyl účinnosti 1. 1. 2002, je útvar interního auditu přímo podřízen vedoucímu úřadu samosprávného celku. Vedoucí tohoto útvaru je jmenován na úrovni samosprávného kraje radou kraje na návrh ředitele a radou obce na návrh starosty v případě obcí.⁴²⁾

2.5. Významné právní souvislosti ve sledovaném období

Předmětem mého příspěvku je záležitost, která nepochybně patří nejen do oblasti soukromého práva. Slovy Ústavního soudu, když se vyjadřoval k novému zákoníku práce – „zvolená koncepce nepochybně odpovídá charakteru soukromoprávních vztahů“.⁴³⁾ Pracovní zákonodárství však současně obsahuje veřejnoprávní prvky – jejich účelem je prioritně ochrana zaměstnanců.⁴⁴⁾ Veřejnoprávní prvky dle argumentace Ústavního soudu obsahuje přímo zákoník práce. Tím spíše je pak třeba hledat tyto „prvky“ a souvislosti u výše uvedených norem práva veřejného – v oblasti veřejné správy. Kvalitativní změnu v oblasti veřejné správy předsta-

³⁷⁾ Tamtéž – § 4, § 5.

³⁸⁾ Tamtéž – § 6, § 7.

³⁹⁾ Zákon č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁾ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – § 11.

⁴¹⁾ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

⁴²⁾ Tamtéž – § 29 odst. 2 písm. f) a g).

⁴³⁾ Nález Ústavního soudu č. 116/2008 Sb., bod 196.

⁴⁴⁾ Tamtéž – bod 202.

vuje přijetí nového správního řádu⁴⁵⁾, který nabyl účinnosti 1. 1. 2006 – jeden rok před účinností nového zákoníku práce. Změnu, která je pro zpracování tématu důležitá, přineslo hned úvodní ustanovení nového správního řádu. Správní řád se vztahuje na veškerý postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁴⁶⁾ Z povahy věci pak plyne, že se vztahuje jen na takovou veřejnou správu, která je výkonem veřejné moci (vrchnostenská). Nevztahuje se pochopitelně na soukromoprávní veřejnou správu – nepoužije se proto, jak sám výslovně uvádí pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony.⁴⁷⁾ Další významnou změnou s dopady na činnost veřejné správy bylo přijetí zákona o soudním řádu správním⁴⁸⁾ (s účinností od 1. 1. 2003) s následnou judikaturou správních soudů a zejména Nejvyššího správního soudu. I z těchto aspektů budu v dalším posuzování vybraných problémů vycházet.

Analýza vybraných problémů jmenování i odvolání úředníků územních samosprávných celků

1. Jmenování a odvolání vedoucích úředníků, vedoucích úřadu

V této části se soustředím na otázky, kdo je oprávněn provést jmenování, jaké skupiny vedoucích úředníků se jmenování týká a jakého charakteru jsou tyto úkony.

Z provedeného nástinu posledního vývoje právní úpravy v této oblasti se zdá být řešení na první pohled zřejmé. Můžeme tedy začít rekapitulací.

Oproti stanovisku Svazu měst a obcí z roku 2003⁴⁹⁾ bych zdůraznil, že vedoucími úředníky byli k 1. 1. 2003 všichni, kdo splňovali požadavky na vedoucí zaměstnance podle tehdy platného zákoníku práce.⁵⁰⁾ Ne všichni však byli jmenováni. S využitím zvláštní úpravy provedené v již zmiňovaných zákonech o obcích a o krajích byli do funkce jmenování – ředitel úřadu hejtmanem kraje, vedoucí odboru krajského úřadu radou kraje, tajemník starostou obce, vedoucí odboru obecního úřadu radou obce a konečně radou kraje (obce) vedoucí útvaru interního auditu kraje (obce). Při splnění obecných podmínek zákoníku práce mohl být jmenován i vedoucí oddělení, pokud organizace úřadu splnila podmínku, že mu byl podřízen, jak jsem již uvedl, další vedoucí zaměstnanec. Ostatně i zmíněné stanovisko tuto možnost připouští. Další rozvádění tehdejší situace je ovšem spíše

⁴⁵⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶⁾ Tamtéž – § 1.

⁴⁷⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád – komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, str. 33.

⁴⁸⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹⁾ Svaz měst a obcí ČR, VEDRAL, J.: Kdo je vedoucím úředníkem podle zákona o úřednících územních samosprávných celků. SMO, 2003 – (ASPI, ID): LIT 251 30 CZ.

⁵⁰⁾ Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – § 9 odst. 3 (platný a účinný do 31. 12. 2006).

akademickou debatou. S účinností od 1. 1. 2007 byl totiž do § 2 zákona o úřednících samosprávných celků doplněn již vzpomenutou novelou⁵¹⁾ text: „U vedoucích úředníků se zakládá pracovní poměr jmenováním. Jmenování provede vedoucí úřadu.“ U vedoucích oddělení úřadu (případně nižších organizačních útvarů) je dikce zákona zcela jasná. Jmenování samotného vedoucího úřadu se pak netýká. Jaký vztah má však tato kompetence vedoucího úřadu k shora uvedeným kompetencím rady kraje či obce dle zvláštních úprav? Jde o rozpornost či nepřímou novelizaci těchto úprav? Domnívám se, že nikoliv, a to z následujících důvodů. Použitá formulace „jmenování provede“ nemusí vždy, dle mého názoru, znamenat i vlastní rozhodnutí o jmenování. V prostředí územních samosprávných celků jde v oblasti samostatné působnosti o poměrně běžnou situaci postupné tvorby obsahu vůle a následné promítnutí do právních úkonů. Výsledné právní úkony (projev vůle navenek, se kterým právo spojuje předvídané důsledky) jsou tvořeny nejprve schválením obsahu příslušným orgánem – v našem případě radou formou usnesení – a ta teprve následně projevena navenek v požadované formě a určenou osobou.⁵²⁾ Až v tomto okamžiku lze hovořit o právním úkonu. Samotná rada není oprávněna provádět právní úkony za samosprávný celek. Pokud např. rada usnesením schválí jmenování konkrétní osoby, může svoje rozhodnutí zrušit, změnit. Ale pouze do doby, než je právní úkon jmenování „vykonán“. Vedoucí úřadu pak v těchto případech provede jmenování tím, že provede vlastní právní úkon, o jehož obsahu rozhodla rada. Tento výklad je v souladu i s dosud použitelnou judikaturou.⁵³⁾

Pokud je shora uvedený výklad akceptovatelný (a dle mého názoru je), pak má přednost před extenzivním výkladem. V tomto případě před výkladem „lex posterior derogat priori“. Tomuto způsobu výkladu (tzv. nepřímá novelizace) nesvědčí ostatně ani to, že i v současně platném a účinném zákoně o obcích je u příslušného ustanovení zákona výslovný odkaz formou poznámky pod čarou na zákon o úřednících územních samosprávných celků.⁵⁴⁾ Nejde sice o čistou právní argumentaci, protože poznámky pod čarou nejsou součástí zákona, ale přesto jde o určité interpretační vodítko.

Zákon o obcích a krajích, stejně tak zákon o finanční kontrole, považují, v ustanoveních opravňujících radu jmenovat vedoucí úředníky, za předpisy speciální oproti úpravě provedené zákonem o úřednících územních samosprávných celků. Další případné rozlišování vedoucích odborů na úředníky a „neúředníky“ a hledání interpretačních souvislostí postrádá smysl. A to z toho důvodu, že z pohledu

⁵¹⁾ Zákon č. 264/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁵²⁾ Viz např. formulace § 23 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁾ Viz např. rozsudky NS ČR 21 Cdo 1287/2004 z 11. 1. 2005, 21 Cdo 1708/2004 z 8. 3. 2005 [citováno dne 11. 5. 2010]. Dostupné z <http://nsoud.cz>.

⁵⁴⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – odkaz 32 b).

práva rady jmenovat vedoucí odborů je zcela nerozhodné, zda jde o úředníky či zaměstnance („neúředníky“). Ke stejnému závěru dospělo např. i Ministerstvo vnitra ČR.⁵⁵⁾ Pravomoc rady nezpochybňuje ani kolektiv autorů publikace k zákonu o obcích.⁵⁶⁾

Pokud jde o charakter právních úkonů jmenování či odvolání, tyto úkony patří do oblasti pracovního práva – tzv. individuálního pracovního práva (vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem).⁵⁷⁾ Současně nepochybně patří do sféry veřejné správy – výkonu samosprávy. Nemají však mocenskou povahu. Jak už jsem uvedl, jde často navíc o vyhrazené kompetence (personální) volených orgánů územních samosprávných celků. Proto se neuplatňuje jenom obecná (soukromoprávní) úprava provedená zákoníkem práce. Veřejnoprávní předpisy stanoví např. předpoklady jmenování, způsob výběru apod. Nejde však o veřejnou správu mocenskou. Je proto vyloučena z dozoru státu⁵⁸⁾, z postupů dle správního řádu.⁵⁹⁾ Soudní ochranu těchto právních úkonů proto neposkytují správní soudy, ale soudy obecné.⁶⁰⁾

2. Právní úprava předkládání návrhů na jmenování a odvolání

U této záležitosti se zaměřím na vymezení, jaké skupiny vedoucích úředníků se procedura návrhů týká, porovnání právní úpravy na samosprávných obcích a krajích. Rovněž budu hledat odpověď na otázku, jakého charakteru jsou tyto úkony.

Ve vazbě na provedený přehled vývoje právní úpravy lze konstatovat tento stav.

S předkládáním návrhů na jmenování či odvolání je vždy spojena konkrétní osoba navrhovatele a má vždy vazbu na radu kraje či obce. Smyslem této odchylky od obecné úpravy je dle mého názoru zejména právní posílení postavení navrhovatele (tajemníka obecního úřadu, ředitele krajského úřadu) v přímé vazbě na jeho další povinnosti v pracovněprávní oblasti (statutární orgán zaměstnavatele). Ale nejen to. Jde totiž spolu s dalšími speciálně upravenými právy a povinnostmi o zcela specifickou úřední funkci, slovy Petra Kolmana o „fundamentální sta-

⁵⁵⁾ KOROTVIČKOVÁ, M., KRUMLOVÁ, J: Aplikace (výklady) zákona 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, včetně prováděcích předpisů a souvisejících předpisů (Zákon č. 312/2002 Sb.). Praha: MV ČR, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009, str. 8 a 9.

⁵⁶⁾ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 530.

⁵⁷⁾ GREGOROVÁ, Z.: *Pracovní právo – předmět, systém, funkce, zásady a prameny pracovního práva*. Brno: učební materiál pro MPA studium MU, 2010, str. 2.

⁵⁸⁾ Viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – § 124 odst. 6, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů – § 82 odst. 6.

⁵⁹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – § 1 odst. 3.

⁶⁰⁾ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů – § 7.

vební prvek“ úřadu spojený u obcí s rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti (funkce tajemníka je obligatorně zřizována v obcích, kde působí pověřený obecní úřad).⁶¹⁾ Na úrovni krajských úřadů pak je zřizována funkce ředitele vždy, protože, na rozdíl od tajemníka obecního úřadu, stojí v čele krajského úřadu ředitel přímo ze zákona. Z pohledu výkonu státní správy v přenesené působnosti je krajský úřad (jako orgán kraje) středním článkem struktury územních správních orgánů.

U předkládání návrhů na jmenování a odvolání jde konkrétně o tyto případy. Návrh ředitele krajského úřadu radě kraje – v případě vedoucích odborů úřadu se sankcí neplatnosti, pokud rada rozhodne o jmenování či odvolání bez návrhu⁶²⁾ a dále návrh ředitele radě v případě vedoucího útvaru interního auditu⁶³⁾ bez sankce neplatnosti. U obcí předkládá návrh radě v případě vedoucího útvaru interního auditu starosta bez sankce neplatnosti.⁶⁴⁾ V případě vedoucích odborů pak tajemník a opět bez sankce neplatnosti.⁶⁵⁾ Ve všech případech jde o interní postupy předvídané zákony v rámci jednoho zaměstnavatele. Pokud není zákonem přímo stanovena neplatnost rozhodnutí rady o jmenování či odvolání, jde o vnitřní postupy procedurálního charakteru. Návrhové oprávnění nemůže popřít pravomoc rady.⁶⁶⁾

Zcela jiná je situace vedoucích odborů krajského úřadu a návrhu ředitele. V tomto případě rada bez návrhu rozhodnout nemůže. Pokud by tak učinila, nebyl by splněn zákonný předpoklad k provedení takového rozhodnutí a právní úkon (sdělení o rozhodnutí rady – projev vůle navenek)⁶⁷⁾ by byl rovněž neplatný. I v tomto případě však jde o vnitřní vztahy, které jsou vyloučeny (§ 1 odst. 3 správního řádu) z postupů dle správního řádu – nemají charakter výkonu veřejné moci.

3. Právní úprava poskytnutí souhlasu ke jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu a ředitele krajského úřadu

Poskytování souhlasu před jmenováním či odvoláním je upraveno v zákoně o obcích a v zákoně o krajích.⁶⁸⁾ Ke jmenování či odvolání tajemníka potřebuje sta-

⁶¹⁾ KOLMAN, P.: Obecní úřad z pohledu správního práva. *Právní rádce* č. 4/2010, str. 35 a 36.

⁶²⁾ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů – § 59 odst. 1.

⁶³⁾ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů – § 29 odst. 2 písm. f).

⁶⁴⁾ Tamtéž – § 29 odst. 2 písm. g).

⁶⁵⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – § 102 odst. 2 písm. g).

⁶⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1708/2004 [citováno dne 13. 5. 2010]. Dostupné z <http://nsoud.cz>; tamtéž Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1287/2004.

⁶⁷⁾ Viz analogicky Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, č. j. III. ÚS 721/2000 [citováno dne 13. 5. 2010]. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.

⁶⁸⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – § 103 odst. 3, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů – § 61 odst. 3 písm. b).

rosta souhlas ředitele krajského úřadu. Bez tohoto souhlasu je takový úkon neplatný. Obdobně je provedena úprava v případě ředitele krajského úřadu – hejtman kraje potřebuje k těmto úkonům souhlas ministra vnitra. Právní úprava se jeví jako jasná a srozumitelná, a to až do okamžiku, kdy si položíme otázku, jakou má uvedený souhlas z pohledu práva vlastně povahu a jakým způsobem bude tedy proveden. Pokud už si vůbec nepoložíme otázku, jak intenzita a účel zásahu – tedy poskytování souhlasu – odpovídá ústavní garanci práva na samosprávu – práva spravovat své záležitosti samostatně.⁶⁹⁾ Např. důvodová zpráva k návrhům zákona o obcích a zákona o krajích neobsahuje žádné vysvětlení přesto, že úpravu poskytování souhlasu obsahovala už vládní předloha.⁷⁰⁾ Byť v případě návrhu předsedy (původní návrh označení funkce hejtmána) neměl poskytovat souhlas ministr vnitra, ale ministerstvo (dle § 63 odst. 3 písmeno b) vládní předlohy zákona) a v případě starosty to měl být (a po nabytí účinnosti až do 31. 12. 2002 i byl) přednosta obecního úřadu (dle § 105 odst. 3 vládní předlohy zákona).

Na způsob řešení udělování souhlasu existují dva zásadně odlišné názory. Judikatura přímo řešící tuto otázku dosud neexistuje. Jaké jsou tyto názory a o co se opírají?

3.1. Souhlas jako faktický úkon

V následujícím popisu základních východisek tohoto pohledu budu vycházet z argumentace expertky na pracovní právo spojené s problematikou úředníků územních samosprávných celků – ze stanoviska⁷¹⁾, které jsem obdržel v rámci své úřední činnosti. Stanovisko vychází z této konstrukce. Samostatná úprava jmenování (i v případě tajemníka) vychází z obecné právní normy – zákoníku práce (§ 33 odst. 3, § 5 odst. 5). Subsidiární použití zákoníku práce je vyjádřeno i v zákoně o úřednících územních samosprávných celků (§ 1 odst. 2). Sama příslušnost ke jmenování či odvolání je zákoníkem práce řešena odkazem na zvláštní předpis. Jedním z předpokladů pro tyto právní úkony je souhlas ředitele. Obec v rámci pracovněprávních úkonů nevystupuje jako mocenský subjekt. Vystupuje jako subjekt smluvního práva. Pokud jde o samotný souhlas ředitele, ten není právním úkonem. Není totiž sám o sobě způsobilý přivodit právní následky – je hmotněprávním předpokladem, podmínkou pro provedení vlastního úkonu. Nelze ho proto samostatně přezkoumávat z hlediska posuzování platnosti či neplatnosti právního úkonu. Nemůže proto jít o rozhodování o právech a povinnostech jiných osob – nemůže jít o činnost orgánu při výkonu veřejné moci. Byť

⁶⁹⁾ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů – čl. 101 odst. 4.

⁷⁰⁾ Poslanecká sněmovna 3. volební období – sněmovní tisky 122/0 a 423/0 [citováno dne 13. 5. 2010]. Dostupné z <http://psp.cz>.

⁷¹⁾ CHRÁSTKOVÁ, K.: Jaká je povaha souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním nebo odvoláním tajemníka obecního úřadu? Praha: 2010 – veřejně nedostupné, použito s laskavým souhlasem autorky.

tedy jde o případ prolínání veřejnoprávních prvků se soukromoprávními, nemůže tím dojít k popření toho, že jde především o pracovněprávní vztah. Souhlas je nutno chápat jako pouhé „potvrzení (dobrozdání, prohlášení)“, že předpoklady stanovené zákonem o úřednících jsou splněny (záruka dodržování zákonů vůči subjektu garantujícímu výkon státní správy). Stanovisko je uzavřeno tím, že jde o iniciativní jednání, nikoliv autoritativní rozhodování.

3.2. Souhlas jako výkon státní správy

Druhý názor na povahu souhlasu (ředitele, ministra vnitra) je založen na předpokladu, že jde o výkon státní správy, v případě ředitele krajského úřadu o výkon státní správy v přenesené působnosti. Komentář k zákonu o obcích⁷²⁾ upozorňuje na fakt, že ředitel tuto kompetenci převzal od státního správního úřadu – okresního úřadu. Obsah kompetence se nezměnil. Jde o delegovaný výkon státní moci. O rozhodnutí pak jde především proto, že jde o zásah do výkonu samosprávy (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR) – jeden z mála případů tzv. preventivního dohledu. Je proto vydáváno ve správním řízení s vyloučením řízení přezkumného (§ 94 odst. 2 správního řádu). Ze stejných předpokladů a tím i závěrů vychází i písemné stanovisko Ministra vnitra ČR.⁷³⁾ Zdůrazňuje, že je rozhodováno o právu starosty odvolat tajemníka. Jde proto o vydávání rozhodnutí dle části druhé správního řádu. Účastníci řízení jsou obec a dále tajemník úřadu. Ten proto, že z pohledu správněprávního již nenásleduje žádný úkon. Z pohledu správního práva proto nemůže jít o úkon předběžné povahy. Obsahem vlastního řízení pak (v případě odvolání) bude posuzování splnění důvodů dle zákona o úřednících územních samosprávních celků.

3.3. K posouzení názorů na udělení souhlasu

Těžiště odlišnosti shora uvedených názorů spočívá v tom, zda poskytnutí (respektive neposkytnutí) souhlasu má (či nemá) povahu výkonu veřejné moci. Tzn. zda jde o postupy dle správního řádu. V úvahu pak přichází postupy dle části čtvrté správního řádu nebo přímo dle části druhé⁷⁴⁾ – formální správní řízení.

Z argumentace představených názorů vyplývá, že není sporu v tom, že jde o veřejnoprávní záležitost, která však je „uchopena“ a prezentována odlišným způsobem. Příkláním se (byť příznám se nerad, protože tím se celá záležitost komplikuje a nepochybně vyvolá další otázky) k tomu, že v řešené záležitosti

⁷²⁾ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 541, 542.

⁷³⁾ Odbor legislativy a koordinace předpisů. Stanovisko k postupu při udělení souhlasu ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka obecního úřadu. Praha: Č. j. MV-40337-1/LG-2010 ze dne 16. 4. 2010.

⁷⁴⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – část čtvrtá – vyjádření, osvědčení a sdělení, část druhá – obecná ustanovení o správním řízení.

jde o formu projevu veřejné moci. Už jsem uvedl, že u jmenování a odvolání jde o samostatnou působnost obcí a krajů. Rovněž jsem uvedl, že právo na samosprávu je garantováno Ústavou České republiky a stát může do této oblasti zasahovat pouze z důvodů ochrany zákona a jen způsobem stanoveným zákonem⁷⁵⁾, a to v případě výkonu samosprávy, nikoliv jen mocenské povahy. Účelem úpravy poskytování souhlasu (či nesouhlasu) je nejen ochrana zákona v zájmu konkrétní osoby, k jejímuž jmenování či odvolání je nezbytně třeba poskytnutí souhlasu (nesouhlasu), ale současně – a především – ochrana výkonu veřejné správy (včetně její složky správy státní). To je základní důvod poskytnutí specifické ochrany konkrétním osobám s konkrétní funkcí. Osobám (jak jsem již uvedl) charakterizovanými slovy Petra Kolmana jako „fundamentální stavební prvek“ úřadu. Pokud připustíme tento pohled na řešenou problematiku (teleologický výklad) a současně připomeneme argumentaci Ministerstva vnitra ČR, že se jedná v této záležitosti o jediný správněprávní úkon, nezbyde než konstatovat, že se opravdu zřejmě jedná o rozhodování o právech a povinnostech, ve kterém jde i o ochranu konkrétní osoby v zákonem určené funkci z důvodu ochrany veřejného zájmu. Mimochodem i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o úřednících územních samosprávních celků zdůrazňuje, v rámci vymezení hlavních principů návrhu zákona, nezbytnost omezit politický subjektivismus při rozhodování o personálních otázkách – stabilizovat a zajistit kontinuitu.⁷⁶⁾

Druhou důležitou otázkou je, zda tento názor odpovídá požadavkům na rozhodnutí dle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz kapitola 2 bod 2.5. této práce).

Je třeba konstatovat, že stejně jako v judikatuře Nejvyššího soudu, kde nebyla záležitost souhlasu ani zmíněna, tak ani Nejvyšší správní soud se konkrétně touto záležitostí nezabýval. Z jeho činnosti však lze získat informace o jeho pohledu na rozhodovací činnost správních orgánů a jaké klade základní požadavky na správní rozhodnutí⁷⁷⁾:

- především musí jít o rozhodnutí v materiálním slova smyslu – musí zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti konkrétní osoby. Formální označení „rozhodnutí“ nemusí znamenat, že se skutečně jedná o rozhodnutí v materiálním slova smyslu;
- při rozhodování musí jít o zásah do veřejných subjektivních práv – postačuje stav, kdy tento zásah nelze zjevně a jednoznačně vyloučit;
- pokud jde o tzv. předběžná rozhodnutí ve stejném usnesení konstatoval, že základ-

⁷⁵⁾ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky – čl. 101 odst. 4.

⁷⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů [citováno dne 15. 5. 2010]. Dostupné z <http://beck-online.cz>, str. 4.

⁷⁷⁾ Usnesení NSS ČR ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005-97 [citováno dne 16. 5. 2010]. Dostupné z <http://nssoud.cz>.

ním rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho dočasnost. Tzn. že samotné věcné posouzení záležitosti bude vyhrazeno k závěrečnému rozhodnutí.

V rámci uvedeného vymezení pak za rozhodnutí považuje závazná stanoviska dle zákona o ochraně přírody⁷⁸⁾, rozhodnutí o „pouhé“ evidenční záležitosti (trvalý pobyt)⁷⁹⁾ a rovněž závazná stanoviska v oblasti památkové péče.⁸⁰⁾ Současně odmítl názor o vedení řízení pouze v případě vydání nesouhlasného stanoviska (řízení o ochraně přírody a krajiny, stavební nebo územní řízení) s tím, že v případě souhlasného postoje by ani příslušný orgán řízení neměl zahajovat. To shledal v rozporu nejen se správním řádem, ale i v rozporu s požadavky kladenými na právní stát – možnost nepřipustné libovůle.⁸¹⁾ Správní soud dále např. rozlišuje tzv. řetězíci se rozhodnutí.⁸²⁾ Nepovažuje za samostatně přezkoumatelná rozhodnutí taková, která jsou sice v zákoně tak výslovně označena, ale jsou přímou součástí výsledného finálního aktu (udělování souhlasu s personálním a věcným vybavením – tzv. subsumovaný správní akt – a následné rozhodnutí o registraci).⁸³⁾

Z uvedených judikátů dle mého názoru plyne velká pravděpodobnost, že i Nejvyšší správní soud by posoudil poskytování souhlasu jako činnost zasahující do veřejných subjektivních práv a na celou záležitost by nahlížel jako na rozhodování ve správním řízení. A to zřejmě dle části druhé, neboť část čtvrtá správního řádu se týká úkonů s nižší intenzitou jejich právních účinků. Nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby.⁸⁴⁾

Vyhodnocení zjištěného stavu a návrhy pro futuro

1. Vyhodnocení zjištěného stavu

1.1. K jmenování a odvolání vedoucích úředníků, vedoucích úřadu a k právní úpravě předkládání návrhů na jmenování a odvolání

U shora uvedených záležitostí jsem v rámci předchozí analytické části dospěl k závěrům, které lze rekapitulovat takto:

⁷⁸⁾ Tamtéž.

⁷⁹⁾ Usnesení NSS ČR ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005-108 [citováno dne 16. 5. 2010]. Dostupné z <http://nssoud.cz>.

⁸⁰⁾ Rozsudek NSS ČR ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52 [citováno dne 16. 5. 2010]. Dostupné z <http://nssoud.cz>.

⁸¹⁾ Usnesení NSS ČR ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2009-39 [citováno dne 16. 5. 2010]. Dostupné z <http://nssoud.cz>.

⁸²⁾ Rozsudek NSS ČR ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509 [citováno dne 16. 5. 2010]. Dostupné z <http://nssoud.cz>.

⁸³⁾ Rozsudek NSS ČR ze dne 24. 3. 2010, č. j. 3 Ads 144/2009-103 [citováno dne 17. 5. 2010]. Dostupné z <http://nssoud.cz>.

⁸⁴⁾ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 488.

- 1) Jmenování a odvolání je pracovněprávním úkonem. Pro úředníky územních samosprávných celků navíc platí speciální úprava provedená ve zvláštních předpisech (zákony o obcích, o krajích, o úřednících územních samosprávných celků). Tam kde není zvláštní úprava v zákonech o obcích a o krajích, o jmenování rozhodne a provede ho vedoucí úřadu (viz § 2 zákona o úřednících samosprávných celků). V případě existence zvláštní úpravy o jmenování rozhodne příslušný orgán územního samosprávného celku (rada, starosta, hejtmán) a úkon provede ten, kdo je oprávněn projevit vůli navenek (starosta v případě tajemníka, hejtmán v případě ředitele, tajemník (případně ředitel) u jmenování či odvolání vedoucích odborů.
- 2) Právní úprava předkládání návrhů na jmenování či odvolání v zákonem vymezených případech vedoucích úředníků má povahu vnitřního postupu procedurálního charakteru. Pokud neobsahuje právní úprava sankci neplatnosti rozhodnutí příslušného orgánu při absenci návrhu, jde o platné rozhodnutí. Pokud tuto sankci obsahuje, je návrh nezbytným předpokladem rozhodování. I tak jde o vnitřní záležitost územního samosprávného celku. Nejde o výkon veřejné moci a nepodléhá tedy formálním postupům dle správního řádu.

1.2. K poskytnutí souhlasu k jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu a ředitele krajského úřadu

V rámci shrnutí a vyhodnocení zjištěného stavu lze v tomto případě konstatovat, že tato záležitost je velmi nejasná. Existují v zásadě dva právní názory na řešení problematiky udělování souhlasu – souhlas jako faktický úkon nebo souhlas jako výkon státní správy. Po zvážení argumentace obou názorů a jejího doplnění včetně posouzení judikatury Nejvyššího správního soudu jsem se přiklonil k variantě druhé. Pro oba názory společně však platí, že jim zcela chybí zákonná kritéria posuzování okolností, kdy lze souhlas udělit a kdy nikoliv.

2. Návrhy pro futuro

Především se domnívám, že stávající právní úprava je příliš komplikovaná. Prvním návrhem proto logicky je vypustit veškeré personální kompetence orgánů samosprávných obcí a krajů ze zákonů o obcích, o krajích a finanční kontrole a vtělit je do jednoho předpisu – zákona o úřednících územních samosprávných celků. Právní úprava by se tak stala v případě jmenování a odvolání včetně předkládání návrhů na tyto akty jednoznačně přehlednější a srozumitelnější.

Pokud jde o udělování souhlasu, tak zde je situace nejhorší. Právní úprava, která vyvolává tak zásadní otázky, nenaplnuje požadavky kladené na právo. „Bez

jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky formálního právního státu.⁸⁵⁾

V tomto případě považuji za nezbytné zvážit celou koncepci udělování souhlasu. Pokud by měla být i nadále zachována, je třeba vymezit kritéria posuzování (odstranění libovůle) při rozhodování o udělení souhlasu. Pokud jsem uvedl, že i přijetí této koncepce vyvolává další otázky, patří právě tento problém k nezodpovězeným otázkám. Je těžko udržitelné, aby správní orgán posuzoval to, co bude v meritů věci posuzovat i nezávislý obecný soud – např. splnění podmínek pro odvolání. Je rovněž třeba upozornit na další souvislosti – dopady přijatého řešení se mohou promítnout do oblasti poskytování dalších (jiných) souhlasů dle norem pracovního práva.⁸⁶⁾

Přiklonil jsem se k jedné z variant, ale v této volbě jsem velmi zdrženlivý. Pro dokreslení nestandardnosti celé záležitosti lze uvést i to, že účel úpravy – ochrana výkonu veřejné správy prostřednictvím ochrany rozhodujících úředníků (vedoucích úřadu) je fakticky iluzí.⁸⁷⁾ Zda tedy vůbec institut „souhlasu“ použít a jak, o tom zřejmě rozhodne až konkrétní rozhodovací činnost soudů.

Shrnutí:

V úvodní části článku autor vymezuje základní pojmy, se kterými v textu pracuje. V části druhé se pak věnuje zachycení posledního vývoje právní úpravy jmenování a odvolání úředníků územních samosprávných celků. V části třetí provádí analýzu současné právní úpravy se zaměřením na vybrané předpoklady jmenování či odvolání. V rámci této části se zabývá otázkami:

- kdo má jmenovat vedoucí úředníky;
- poskytování souhlasu se jmenováním a odvoláním vedoucích úřadu;
- předkládáním návrhů na jmenování či odvolání.

Na závěr se po vyhodnocení zjištěného stavu zkoumaného tématu autor pokouší navrhnout vhodné změny současné právní úpravy.

To some aspects of appointment and suspension of municipalities' officers

Summary:

In the introductive part of the article the author defines basic concepts he is

⁸⁵⁾ Rozhodnutí ÚS ČR ze dne 2. 11. 2009, č. j. II. ÚS 2048/09- ASPI UX 343.

⁸⁶⁾ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů – § 60a.

⁸⁷⁾ Rozsudek NS ČR z 2. 3. 2006, č. j. 21 Cdo 811/2005 nebo rozsudek NS ČR z 11. 5. 2006, č. j. 21 Cdo 3016/2005 [oboji citováno dne 11. 5. 2010]. Dostupné z <http://nsoud.cz>.

working with in the text. In Chapter 2 he deals with up-to-date development of the legal regulation on appointment and suspension of municipalities' officers. In Chapter 3 he analyzes the valid legal regulation in force, targeting some chosen predispositions on appointment or suspension. In the frame he deals with the under-mentioned matters:

- who is entitled to appoint officers,
- giving assent to a proposal for appointment or suspension of chief clerks,
- presentations of proposals for appointment and suspension.

At the conclusion, on the grounds of interpretation of the made findings, the author tries to propose suitable amendments of present legal regulation.