

27. 11. 2002

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Kdo je „úředníkem“ podle zákona o úřednících územních samosprávných celků?

Dne 1.1.2003 nabývá účinnosti zákon č. [312/2002](#) Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Vzhledem k tomu, že z dosavadních reakcí představitelů obecních a krajských úřadů plyne, že není úplně jasné, kdo je „úředníkem“ podle tohoto zákona a na koho se tedy zákon vztahuje, stojí za tuto otázku rozebrat.

Dne 1.1.2003 nabývá účinnosti zákon č. [312/2002](#) Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Vzhledem k tomu, že z dosavadních reakcí představitelů obecních a krajských úřadů plyne, že není úplně jasné, kdo je „úředníkem“ podle tohoto zákona a na koho se tedy zákon vztahuje, stojí za tuto otázku rozebrat.

Jako úředníka definuje § 2 odst. 4 zákona č. [312/2002](#) Sb. zaměstnanec územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností zařazeného do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.

„Zaměstnancem“ je osoba, která je v pracovním poměru k obci. Podle § 1 odst. 1 zákona upravuje tento zákon „pracovní poměr úředníků“. Z toho plyne, že se zákon nevztahuje na osoby, které mají s obcí uzavřenou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, tzn. dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti (§ 232 a násl. zákoníku práce), byť by tyto osoby vykonávaly nebo se podílely na výkonu správních činností.

Územními samosprávnými celky jsou podle § 2 odst. 1 obec a kraj a pro účely zákona též hlavní město Praha, město, statutární město a městská část hlavního města Prahy.

Dalším kritériem pro určení toho, zda je daná osoba úředníkem a zda se tedy na ni tento zákon vztahuje či nikoliv, je právě „podíl na výkonu správních činností“. Pojem „správní činnosti“ definuje zákon v § 2 odst. 3. Správními činnostmi se pro účely zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Pro určení okruhu osob, na které se zákon vztahuje (úředníků) je rozhodující především slovní spojení „plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti“. Podle § 7 odst. 1 zákona o obcích (ve znění účinném od 1.1.2003) obec spravuje své záležitosti samostatně, podle jeho § 35 odst. 1 do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon a podle § 35 odst. 2 patří do samostatné působnosti obce zejména záležitosti uvedené v jeho § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce s tím, že obec dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, kdy jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Výkon samosprávy (samostatné působnosti) je primárně právem, nikoliv povinností (úkolem) územního samosprávného celku. To pochopitelně nevylučuje, aby zákon územním samosprávným celkům i v samostatné působnosti ukládal povinnosti (úkoly) provádět nebo zabezpečovat určité činnosti (na úrovni obce např. povinnost pravidelného ročního přezkoumávání hospodaření - § 42 zákona o obcích, povinnost obce vytvářet podmínky pro plnění povinné školní docházky - § 14 zákona

o státní správě a samosprávě ve školství nebo povinnost obce likvidovat komunální odpad - § 17 zákona o odpadech). Pokud by zákon o úřednících rozuměl „plněním úkolů v samostatné působnosti“ jen tyto záležitosti, tedy oblasti, kdy je územním samosprávným celkům zákonem uloženo něco v samostatné působnosti vykonávat, byla by jeho osobní působnost poměrně úzká.

Výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků je především záležitostí jejich volených orgánů (zastupitelstva, rady a starosty, resp. hejtmána a primátora), zatímco teprve provádění přijatých rozhodnutí je věcí jejich úřadů (a následně in concreto úředníků v nich zařazených). Relevantní jsou pro tyto případy též ta ustanovení zákona o obcích, na jejichž základě jsou obecní úřady, resp. jejich tajemníci povinni plnit úkoly, které jim uloží příslušná zastupitelstva, rady nebo starostové (viz § 109 odst. 3 písm. a) bod 1 a § 110 odst. 4 písm. b) zákona o obcích). Právě zde se asi skrývá klíč k výkladu onoho poněkud nejasného pojmu „plnění úkolů v samostatné působnosti“. Plněním úkolů v samostatné působnosti bude to, co zastupitelstvo nebo rada uloží v rámci samostatné působnosti obecnímu úřadu (§ 109 odst. 3 písm. a) bod 1) nebo to, co zastupitelstvo, rada nebo starosta uloží v rámci samostatné působnosti tajemníkovi obecního úřadu (§ 110 odst. 4 písm. b). Toto „uložení úkolů“ se může uskutečnit buďto v konkrétní věci (usnesení zastupitelstva nebo rady v určité záležitosti) nebo obecně (typicky prostřednictvím organizačního řádu obecního úřadu schvalovaného radou obce, v němž se stanoví rozdělení pravomocí mezi jednotlivé odbory - § 102 odst. 2 písm. f) a o) zákona o obcích). Bude tedy záležet na tom, jaké úkoly v samostatné působnosti obce uloží příslušné orgány obce obecnímu úřadu a tím i jeho úředníkům. Pokud jde o „plnění úkolů v přenesené působnosti“ je výklad jednodušší. Ze zákona o obcích vyplývá, že je povinností orgánů obce (viz § 65 zákona o obcích) výkon přenesené působnosti zajistit a tento úkol plní na základě § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích především obecní úřad. V případě přenesené působnosti bude tedy „podílem na výkonu správních činností“ participace na výkonu státní správy, jejíž výkon je jako celek (na rozdíl od výkonu samostatné působnosti) úkolem obce. Za úředníka se nebude pokládat pouze ta osoba, která při výkonu správních činností přímo rozhoduje (typicky při výkonu přenesené působnosti ve správním řízení podle správního řádu), ale i ta osoba, která připravuje pro taková rozhodnutí podklady (tedy osoba „podílející se na výkonu správních činností“).

Posledním kritériem je „zařazení zaměstnance do úřadu územního samosprávného celku“. Podle § 109 odst. 1 zákona o obcích tvoří obecní úřad vedle starosty a místostarosty (místostarostů) tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu je podle § 102 odst. 2 písm. j) vyhrazeno radě obce. Podle § 110 odst. 4 písm. d) tajemník obecního úřadu plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu (ve znění účinném od 1.1.2003). Zatímco tedy rada obce stanoví celkový počet zaměstnanců, kteří mají být v obecním úřadu zařazení (tedy jakousi systemizaci pracovních míst), tajemník obecního úřadu rozhoduje o výběru konkrétních osob na tato pracovní místa, tedy o jejich zařazování do obecního úřadu (viz též § 3 zákona o úřednících), s jedinou výjimkou, kterou jsou vedoucí odborů (viz § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích) a samozřejmě tajemník sám (§ 103 odst. 3 zákona o obcích). 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 nebosa podílela na výkonu správních činností), se nebude zákon o úřednících vztahovat.

V § 1 odst. 3 zákona je vymezen okruh osob, které jsou z působnosti zákona vyloučeny. Zákon se podle tohoto ustanovení nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku zařazené v jeho organizačních složkách, dále na zaměstnance zařazené jen ve zvláštních orgánech územního

samosprávného celku a konečně na zaměstnance, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí.

Zřizování, fungování a právní postavení organizačních složek územních samosprávných celků upravuje zákon č. [250/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a to ve svých § 24 až 26. Organizační složky jsou zařízeními územních samosprávných celků bez právní subjektivity (§ 23 odst. 1 písm. a) zákona č. [250/2000](#) Sb.), které zřizuje zastupitelstvo územního samosprávného celku, přičemž pracovníci organizační složky jsou, nestanoví-li zákon jinak, zaměstnanci zřizovatele, tzn. územního samosprávného celku (§ 24 odst. 2 zákona č. [250/2000](#) Sb.). Zvláštní orgány obce zřizuje v případech stanovených zvláštními zákony starosta, a to výlučně pro výkon přenesené působnosti, přičemž zároveň jmenuje a odvolává jejich členy (§ 106 zákona č. [128/2000](#) Sb., o obcích). Obdobný režim platí i v případě krajů (§ 65 zákona o krajích) a hlavního města Prahy (§ 80 zákona o hlavním městě Praze). Zvláštním orgánem obce je např. komise pro projednávání přestupků (§ 53 odst. 3 zákona č. [200/1990](#) Sb., o přestupcích) nebo povodňová komise (§ 78 odst. 1 zákona č. [254/2001](#) Sb., o vodách - tuto komisi ovšem nezřizuje starosta, ale rada obce).

Výslovné ustanovení, že se zákon nevztahuje na zaměstnance územních samosprávných celků zařazené do organizačních složek a zvláštních orgánů, je do jisté míry nadbytečné, a to proto, že úředníky, tedy osobami, jejichž pracovní poměry zákon upravuje (§ 1 odst. 1), jsou pouze zaměstnanci územních samosprávných celků zařazení v jejich úřadech, kteří se podílejí na výkonu samostatné nebo přenesené působnosti (viz § 2 odst. 4). A contr. se tedy zákon nevztahuje na zaměstnance územních samosprávných celků, kteří v jejich úřadech zařazení nejsou, byť by třeba samostatnou nebo přenesenou působnost územních samosprávných celků vykonávaly nebo se na jejím výkonu podílely. To je případ strážníků obecní policie, o kterých se zákon o úřednících nezmiňuje. Na základě zákona č. [311/2002](#) Sb., kterým se mění zákon č. [553/1991](#) Sb., o obecní policii, se obecní policie s účinností od 1.1.2003 stává ze zákona orgánem obce. Strážníci obecní policie, kteří jsou dnes zaměstnanci obcí působícími buď mimo jakýkoliv orgán obce nebo zařazenými v organizační složce obce (viz § 15 odst. 4 zákona o obcích, ve znění do 31.12.2002), budou zaměstnanci obce zařazenými v tomto orgánu obce (obecní, resp. městské policii). Nebudou tedy zařazení v obecním úřadu a zákon o úřednících se na ně z tohoto důvodu nebude vztahovat. Zákon o úřednících se, byť se to v něm nikde výslovně neříká, nevztahuje ani na členy zastupitelstev územních samosprávných celků, a to ani na ty, kteří jsou pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněni (viz § 71 odst. 1 zákona o obcích, § 46 odst. 1 zákona o krajích a § 52 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze) ani na ty, kteří jsou součástí úřadu územního samosprávného celku (viz § 109 odst. 1 zákona o obcích a § 104 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze). Členové zastupitelstev územních samosprávných celků nejsou ve vztahu k územnímu samosprávnému celku v pracovním poměru, nejsou tedy jeho zaměstnanci, a to ani v případě, kdy jsou součástí obecního úřadu (úřadu městské části hlavního města Prahy). Tak tomu nebylo ani v době od 12.11.2000 do 12.7.2002, kdy zákon o obcích (a obdobně zákon o krajích) obsahoval ustanovení, podle kterého se na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce vztahovala ustanovení zákoníku práce, pokud zákon o obcích nestanovil jinak, pro účely pracovněprávní se odměna uvolněných členů zastupitelstva posuzovala jako příjem zaměstnanců v pracovním poměru, obec jako zaměstnavatel a uvolnění členové zastupitelstva jako zaměstnanci. Zákonem č. [313/2002](#) Sb. bylo navíc toto ustanovení vypuštěno. V zákoně o hlavním městě Praze sice tato zásada zůstala zachována (§ 57 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze), ani zde však členové zastupitelstva hlavního města Prahy nebyli a nejsou zaměstnanci města.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D., legislativní oddělení Kanceláře Svazu měst a obcí ČR

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)