

OSOBNÍ PŮSOBNOST ZÁKONA O ÚŘEDNÍCÍCH VE VZTAHU K JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA

KRISTINA CHRÁSTKOVÁ

In Pracovněprávní vztahy jsou právem upravené vztahy účasti na výkonu závislé (nesamostatné) práce v širokém slova smyslu, které vznikají mezi jednotlivými subjekty jako nositeli vzájemných práv a povinností.

Tyto vztahy vznikají **v příčinné souvislosti s výkonem závislé (nesamostatné) práce zaměstnance pro zaměstnavatele, a to bez ohledu na to**, zda účastníkem vztahu je vedle zaměstnavatele zaměstnanec nebo (na jeho místě) jiná osoba anebo zda výkon závislé (nesamostatné práce) pro zaměstnavatele trvá nebo byl již ukončen.

V rámci pracovního poměru tedy nelze jakýkoliv dílčí vztah vzniklý v příčinné souvislosti s výkonem práce posoudit podle jiného než pracovněprávního předpisu.

Pracovněprávní vztahy u územních samosprávných celků vznikají jednak mezi příspěvkovou organizací, jejímž zřizovatelem je územní samosprávný celek, a jejím zaměstnancem a též pak mezi územním samosprávným celkem a **jeho** zaměstnancem, který své úkoly plní buď v úřadu územního samosprávného celku anebo v jeho organizačních složkách.

Mezi zaměstnanci územního samosprávného celku organizačně začleněnými do jeho úřadu, existují dvě skupiny zaměstnanců. První tvoří pouze zaměstnanci – úředníci (dále jen „úředníci“), ve druhé skupině jsou všichni zaměstnanci – neúředníci (dále jen „neúředníci“). Mezi oběma kategoriemi zaměstnanců je zásadní rozdíl, a to v právním režimu jejich pracovněprávního vztahu. Pracovněprávní vztahy, kdy účastníkem vztahu je vedle územního samosprávného celku zaměstnanec sice organizačně začleněný do úřadu územního samosprávného celku, ovšem v něm zařazený jako neúředník, jsou vztahy čistě v režimu zákoníku práce. Oproti tomu na pracovněprávní vztahy, kdy druhým účastníkem vztahu je opět zaměstnanec organizačně začleněný do úřadu územního samosprávného celku, ovšem zařazený jakožto úředník, se primárně vztahuje speciální právní úprava obsažená v zákoně o úřednících. Jinými slovy to znamená, že zákoník práce se na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků nebo na některé instituty v těchto vztazích aplikuje až tehdy, pokud zákon o úřednících neobsahuje zvláštní úpravní úpravu. Zákoník práce sám, případně za subsidiárního použití občanského zákoníku, tedy řeší oblast právních vztahů zákonem o úřednících neupravených vyplývajících ze vztahu mezi územním samosprávným celkem a úředníkem vznikajících při výkonu závislé činnosti, jakož i některé právní vztahy těmto vztahům předcházející, tak i vztahy vzniklé v příčinné souvislosti s výkonem závislé práce úředníka pro územní samosprávný celek bez ohledu na to, zda účastníkem vztahu je vedle územního samosprávného celku

úředník nebo (na místě úředníka) jiná osoba anebo zda výkon závislé práce pro územní samosprávný celek trvá nebo byl již ukončen.

Vztahy účasti na výkonu závislé (nesamostatné) práce, které vznikají mezi územním samosprávným celkem a jeho zaměstnanci zařazenými do jeho úřadu tedy dělíme na pracovněprávní vztahy úředníků a pracovněprávní vztahy neúředníků. Zákon o úřednících tedy předpokládá, že vedle zaměstnanců zařazených do kategorie úředníka (zaměstnanců – úředníků) působí v územních samosprávných celcích i nadále zaměstnanci - neúředníci v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu.

Osobní působnost zákona o úřednících je pozitivně vymezena v ustanovení § 1 tak, že z celkové skupiny zaměstnanců územních samosprávných celků se speciální právní úprava vztahuje pouze na určitou část z nich, a to na ty, kteří splňují všechny znaky, jež charakterizují pojem úředník, vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu. Ze zmiňovaného ustanovení lze též dovodit vyloučení výkonu závislé (nesamostatné) práce úředníka na základě dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti (srov. „tento zákon upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání“). Výkon závislé (nesamostatné) práce úředníka pro územní samosprávný celek na rozdíl od výkonu závislé (nesamostatné) práce neúředníků tedy může být realizován jen v pracovním poměru, nebo-li jen na základě pracovní smlouvy či jmenování do funkce).

Negativní vymezení působnosti zákona především akcentuje, že se zákon nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku vykonávající či řídicí výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce. Zbývající část negativního vymezení působnosti je již nadbytečná, neboť je-li úředníkem zaměstnanec územního samosprávného celku zařazený do jeho úřadu, je zcela zřejmé, že úředníkem nemůže být zaměstnanec zařazený do jiného jeho orgánu či do jeho organizační složky.

Definice úředníka je charakterizována souhrnem následujících znaků:

musí jít o zaměstnance v pracovním poměru

musí jít o zaměstnance zařazeného do obecního úřadu

musí se podílet na výkonu správních činností

Správními činnostmi se pro účely zákona o úřednících rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Jedním z předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka je státní občanství České republiky nebo trvalý pobyt v České republice, jednalo-li se o cizího státního občana. A zde je právě jádro problému, neboť čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva“) sice stanoví výjimku z volného pohybu pracovníků v rámci Evropských společenství pro zaměstnance ve veřejné správě,

ovšem podle výkladu Evropského soudního dvora není možné tuto výjimku aplikovat plošně na všechny zaměstnance ve veřejné správě a nepřijatelná z hlediska práva ES/EU je i plošně uplatněná podmínka trvalého pobytu.

Podle judikatury ESD tato výjimka ze zásady volného pohybu a zásady rovného zacházení dopadá pouze na pracovní místa ve veřejné správě spjatá s výkonem veřejné moci a s přidělením odpovědností za ochranu obecných zájmů státu [srov. rozhodnutí ve věci Komise v. Belgie (149/79), ve věci Komise v. Francie (307/84 a 89/07), ve věci Komise v. Itálie (225/85 a 447/07), ve věci Komise v. Řecko (460/08) a ve věci Komise v. Španělsko (94/08),]. Ve stěžejním případě v rozsudku Soudního dvora C-66/85 Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg (bod 27) bylo přitom objasněno, že zaměstnáním ve veřejné správě jsou pozice, které zahrnují přímý nebo nepřímý výkon moci uložené veřejným právem při výkonu funkcí, jejichž účelem je chránit obecné zájmy státu nebo jiné veřejné autority a jež proto vyžadují zvláštní vztah loajality ke státu na straně osob, které tato zaměstnání vykonávají, a dále reciprocitu práv a povinností, na nichž je založeno pouto státní příslušnosti.

Ačkoli pojem správních činností není v zákoně o úřednících zcela přesně definován (obtíže vyvolává příliš velké rozpětí samostatné působnosti), je třeba ho vyložit se zřetelem na judikaturu ESD. Jak lze z výše uvedeného dovodit, kritériem pro zařazení zaměstnance do kategorie úředníka, je podílení se na výkonu správních činností. Jelikož jedním z předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka je státní občanství České republiky nebo trvalý pobyt v České republice, jedná-li se o cizího státního občana, je nutno pro aplikaci výjimky ze zásady volného pohybu a zásady rovného zacházení zanalyzovat, a to v každém jednotlivém případě, jaká práva a povinnosti jsou předmětem konkrétní funkce (zaměstnaneckého vztahu) vykonávané ve veřejné správě.