

Státní služba

Leden 2018

Poradní sbor k plnění koordinační úlohy Ministerstva vnitra v oblasti státní služby a k zajištění implementace zákona o státní službě a souvisejících právních předpisů, včetně dodržování koncepčního přístupu při jejich interpretaci a aplikaci, byl zřízen náměstkem ministra vnitra pro státní službu. Jeho členové pocházejí z řad odborníků na správní právo, pracovní právo a z řad odborníků věnujících se agendě služebního poměru. Poradní sbor vydává výkladová stanoviska k jednotlivým bodům programu jednání. Tato stanoviska mají nezávazný charakter a zveřejňují se na internetových stránkách sekce pro státní službu v záložce Dokumenty a stanoviska, Poradní sbor náměstka MV pro státní službu. Newslettery sekce pro státní službu z března a dubna 2017 představily první závěry poradního sboru k zákonu o státní službě.

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě

V loňském roce poradní sbor k zákonu o státní službě zasedal čtyřikrát, přičemž stručné shrnutí obsahu schválených výkladových stanovisek přináší tento newsletter.

Závěr č. 12: Právní účinky rozhodnutí o povolení zvýšení vzdělání při zařazení nebo jmenování státního zaměstnance na služební místo v jiném služebním úřadu

Na svém prvním zasedání v roce 2017 se poradní sbor zabýval otázkou přechodu právních účinků rozhodnutí o povolení zvýšení vzdělání při zařazení nebo jmenování státního zaměstnance na služební místo v jiném služebním úřadu.

Nejprve se zabýval situací, kdy státní zaměstnanec přechází do jiného služebního úřadu v průběhu studia. Při zařazení nebo jmenování státního zaměstnance na služební místo v jiném služebním úřadu pozbývá rozhodnutí původního služebního orgánu právních účinků. Má-li i nový služební úřad zájem na zvýšení vzdělání státního zaměstnance, je nutné, aby nový služební orgán sám vydal rozhodnutí o povolení zvýšení vzdělání, a to včetně vymezení práv a povinností služebního úřadu a státního zaměstnance (včetně úhrady nákladů vynaložených na zvýšení vzdělání)

a rozvazovací podmínky změny služebního poměru v případě zařazení nebo jmenování státního zaměstnance na služební místo v jiném (dalším) služebním úřadu. Uvedení rozvazovací podmínky by mělo nezpochybnitelně zajistit, že povinnosti služebního úřadu nepřecházejí na jiný služební úřad.

„Služební předpis se vydává písemně, služební úřad je povinen zajistit, aby zaměstnanci, pro které je závazný, byli s ním seznámeni a měli k němu přístup.“

Dále se poradní sbor zabýval situací, kdy státní zaměstnanec přechází do jiného služebního úřadu v době po ukončení studia. Povinnost setrvat ve služebním poměru po určitou dobu nebo uhradit služebnímu úřadu náklady spojené se studiem s přechodem do jiného služebního úřadu nezaniká, s výjimkou případů výslovně předpokládaných v zákoně o státní službě (například když služební orgán v průběhu zvyšování vzdělání zastavil poskytování volna ke zvýšení vzdělání,

protože státní zaměstnanec se bez svého zavinění stal dlouhodobě nezpůsobilým k výkonu služby, pro kterou si zvyšoval vzdělání).

Závěr č. 13: Služební předpisy

Na základě podnětu některých státních tajemníků na ministerstvech a vedoucích služebních úřadů, coby služebních orgánů oprávněných vydávat služební předpisy, se poradní sbor na svém prvním loňském zasedání zabýval také otázkou, jaká oblast je předmětem úpravy služebních předpisů a jaká již nikoliv, respektive jaká oblast je předmětem úpravy jiných interních aktů řízení.

Podle názoru poradního sboru jsou služební předpisy pouze podskupinou vnitřních předpisů (interních aktů řízení), které se v rámci služebního úřadu vydávají. Vnitřní předpisy jsou promítnutím oprávnění nadřízených (představených) řídit činnost podřízených a povinnosti podřízených řídit se pokyny nadřízených (představených), a upravují tedy i bližší podmínky výkonu práv a povinností zaměstnanců v rámci působnosti úřadu. Pouze ty vnitřní předpisy, které upravují takzvané organizační věci služby, jsou služebními předpisy.

Pojem organizační věci služby je konkretizován ve služebním před-

pisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví podrobnosti vydávání služebních předpisů vymezující předmět úpravy služebních předpisů. Organizačními věcmi služby lze rozumět otázky týkající se výkonu působnosti služebních orgánů, podmínky výkonu práv a povinností souvisejících se služebním poměrem státních zaměstnanců, s pracovním poměrem zaměstnanců vykonávajících správní činnosti podle zákona o státní službě a se služebním poměrem osob ve služebním poměru podle jiného zákona zařazených k výkonu služby ve služebním úřadu a otázky týkající se systemizace a organizace služebních úřadů.

Služební předpisy vydává náměstek pro státní službu a ostatní služební orgány. Služební předpisy vydávané náměstkem pro státní službu jsou závazné pro všechny zaměstnance zařazené nebo jmenované na služebních místech ve služebních úřadech (*s výjimkou služebních úřadů takzvaných regulátorů*). Služební předpisy vydávané služebními orgány jsou závazné pro všechny zaměstnance zařazené nebo jmenované na služebních místech v jejich služebních úřadech. Služební předpis se vydává písemně, služební úřad je povinen zajistit, aby zaměstnanci, pro které je služební předpis závazný, byli s tímto předpisem seznámeni a měli k němu přístup. Služební orgán je povinen vést přehled platných služebních předpisů a aktualizovat jej.

Pokud jde o předpisy, které upravují postupy vyplývající z působnosti služebního úřadu a které se netýkají služebního poměru, nejedná se o služební předpisy, ale o jiné vnitřní předpisy. Jiné vnitřní předpisy jsou vlastní odbornému řízení (*na ministerstvech a na Úřadu vlády se jedná o pravomoc ministra či vedoucího Úřadu vlády a dalších představených, v ostatních služebních úřadech o pravomoc vedoucího služebního úřadu a dalších představených*). I tyto předpisy jsou pro zaměstnance závazné, byli-li s nimi zaměstnanci řádně seznámeni.

Pro případ, že by vnitřní předpis upravoval jak organizační věci služby

(*například práva a povinnosti státních zaměstnanců související s jejich služebním poměrem*), tak i další otázky, upravuje služební předpis náměstka pro státní službu i zvláštní skupinu takzvaných „hybridních“ interních aktů řízení, jejichž součástí je služební předpis služebního orgánu i jiný interní akt řízení.

Jak porušením služebních předpisů, tak porušením jiných interních aktů řízení se státní zaměstnanec dopouští porušení služební kázně.

Závěr č. 14: Nezákonné skončení služebního poměru

Na druhém zasedání v roce 2017 se poradní sbor zabýval problematikou nezákonného skončení služebního poměru tak, jak ji upravuje zákon o státní službě, neboť právní výklad příslušného ustanovení nebyl jednoznačný.

Pokud bylo pravomocné rozhodnutí o skončení služebního poměru zrušeno pro nezákonnost, služební poměr dotčeného státního zaměstnance nadále trvá, neboť neskončil, a je třeba bezodkladně rozhodnout ve věci služebního poměru dotčeného státního zaměstnance.

Státní zaměstnanec se zařadí (*jmenuje*) na původní služební místo. Bylo-li toto služební místo zrušeno nebo není-li toto služební místo volné, státní zaměstnanec se zařadí (*jmenuje*) na jiné vhodné služební místo. Není-li takové místo, protože žádné vhodné služební místo není volné, zařadí se mimo výkon služby z organizačních důvodů. Ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení nezákonného rozhodnutí o skončení služebního poměru až do dne nabytí právní moci rozhodnutí o zařazení (*jmenování*) státního zaměstnance na služební místo nebo o jeho zařazení mimo

výkon služby z organizačních důvodů, nekoná státní zaměstnanec státní službu pro překážky na straně služebního úřadu. Uplyne-li marně doba, po kterou byl dotčený státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru.

Státní zaměstnanec má v případě zrušení pravomocného rozhodnutí o skončení služebního poměru pro nezákonnost nárok na plat, který mu ušel, a to ode dne skončení služebního poměru do okamžiku jeho zařazení nebo jmenování na služební místo nebo zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Závěr č. 15: Hmotná odpovědnost státního zaměstnance

Opakovaně projednávaný závěr týkající se hmotné odpovědnosti státního zaměstnance byl přijat na třetím zasedání poradního sboru v roce 2017.

V úvodu se poradní sbor vyjádřil k termínu „dohoda o hmotné odpovědnosti“ a konstatoval, že touto dohodou je třeba v kontextu účinné právní úpravy rozumět dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty. Termín „dohoda o hmotné odpovědnosti“ byl užíván v dnes již neplatném zákoníku práce z roku 1965.

V návaznosti na závěr č. 5 týkající se režimu projednávání povinnosti nahradit škodu způsobenou státním zaměstnancem služebnímu úřadu a způsobenou služebním úřadem státnímu zaměstnanci připomněl poradní sbor, že odpovědnost státního zaměstnance za škodu je věcí služebního poměru, a spadá tak do oblasti veřejného práva. Z toho dovodil, že dohoda o odpovědnosti za svěřené hodnoty uzavírá služebním orgánem podle zákona o státní službě je veřejnoprávní smlouvou subordinační uzavíranou podle správního řádu ve spojení se zákoníkem práce. Služební orgán může pravomoc uzavírat dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty přenést služebním předpisem na jiné představené.

Poradní sbor se dále zabýval otázkou, jak řešit případy, kdy státní zaměstnanec odmítne uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty, ačkoliv je zařazen na služební místo, na kterém vykonává (*popřípadě má*

**„Dohoda o odpovědnosti
za svěřené hodnoty
uzavíraná služebním
orgánem je veřejnoprávní
smlouvou subordinační
uzavíranou podle
správního řádu ve spojení
se zákoníkem práce.“**



ILUSTRACNÍ FOTO: PFX ABAY.COM 2x

vykonávat) činnosti, pro jejichž výkon je uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty podle služebního předpisu služebního orgánu nezbytné.

Stanovením činností, pro jejichž výkon je uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty nezbytné, je zároveň stanoven jiný předpoklad potřebný k výkonu služby na služebním místě, na kterém jsou tyto činnosti vykonávány. Platí však, že stanovení okruhu těchto činností musí být odůvodněné jejich konkrétní povahou (tedy uzavření dohody musí být nezbytné pro řádný výkon těchto činností) a nemůže se v žádném případě jednat o libovůli služebního orgánu. Nezbytnost uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty je třeba odůvodnit nemožností vykonávat činnosti mimo režim odpovědnosti za svěřené hodnoty. Tato nezbytnost bude naplněna v každém případě, pokud zvláštní zákon stanoví uzavření dohody o odpovědnosti za svěřené hodnoty jako povinnost. Dále bude naplněna také v případech svěřených hodnot, kdy by případná škoda na těchto hodnotách překročila limit náhrady škody způsobené z nedbalosti v režimu obecné odpovědnosti.

Odmítnutím státního zaměstnance uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty dochází ke vzniku situace, kdy státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby, a jedná se tedy o důvod pro skončení služebního poměru. Ze strany státního zaměstnance, vůči němuž by mělo být uplatněno skončení služebního poměru, kdy státní zaměstnanec bez zavinění služebního úřadu nesplňuje jiný předpoklad potřebný k výkonu služby, se musí jednat o odmítnutí uzavřít dohodu o odpovědnosti za svěřené hodnoty bez řádného důvodu.

Závěr č. 16: Plnění poskytovaná při skončení služebního poměru v důsledku pozbytí zdravotní způsobilosti potřebné pro výkon státní služby

Na třetím loňském zasedání poradního sboru byl dále přijat rovněž opakovaně projednáván závěr týkající se plnění poskytovaných při skončení služebního poměru v důsledku pozbytí zdravotní způsobilosti potřebné pro výkon státní služby.

Nemůže-li státní zaměstnanec podle lékařského posudku vykonávat službu na dosavadním služebním

místě z důvodu, že pozbyl dlouhodobě způsobilosti vykonávat dosavadní službu, převede se na služební místo, na kterém je služba pro něj vhodná. Nemůže-li být převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, zařadí se mimo výkon služby z organizačních důvodů. Uplyne-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, rozhodne služební orgán o skončení jeho služebního poměru.

Pokud jde o plnění poskytovaná v tomto případě skončení služebního poměru, je třeba rozlišit, zda příčinou skutečnosti, že státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě, je onemocnění způsobené služebním úrazem nebo nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí.

Je-li příčinou skutečnosti, že státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě, onemocnění způsobené služebním úrazem nebo nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, má státní zaměstnanec nárok na výplatu odchodného (a to i při skončení služebního poměru na dobu určitou). Souběh odbytného a odchodného v případě souběžného naplnění podmínek pro přiznání jak nároku na odbytné, tak i nároku na odchodné je vyloučen. Státní zaměstnanec má v těchto případech nárok na výplatu odchodného, které za všech okolností představuje buď totožné, nebo i vyšší plnění.

Naopak, není-li příčinou skutečnosti, že státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě, onemocnění způsobené služebním úrazem nebo nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, má nárok na plnění pouze státní zaměstnanec ve služebním poměru na dobu neurčitou, a to nárok na výplatu odbytného.

V ojedinělých případech, je-li řádně prokázáno, že státní zaměstnanec nemůže a v následujících šesti měsících nebude moci vykonávat službu na žádném služebním místě z důvodu, že nesplňuje předpoklad zdravotní způsobilosti potřebný k výkonu služby a že příčinou této skutečnosti není onemocnění způsobené služebním úrazem nebo nemocí z povolání nebo ohrože-

ní touto nemocí, rozhodne služební orgán o skončení jeho služebního poměru z důvodu, že státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby. Skutečnost, zda státní zaměstnanec nemůže a v následujících šesti měsících nebude moci vykonávat službu na žádném služebním místě z důvodu, že nesplňuje předpoklad zdravotní způsobilosti potřebný k výkonu služby, hodnotí služební orgán a vypořádává se s ní v příslušných rozhodnutích.

Závěr č. 17: Plat nebo náhradní volno za službu přesčas představených

Poradní sbor dále potvrdil, že plat představených, s výjimkou platu služebních orgánů a vedoucích zastupitelských úřadů (*v jejichž platu je přihlédnuto k veškeré službě přesčas*), je stanoven s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce; to neplatí o službě přesčas konané v noci, v den pracovního klidu nebo v době služební pohotovosti.

Vyvrátil tak názory, podle kterých je ke službě přesčas přihlédnuto pouze v platu služebních orgánů a vedoucích zastupitelských úřadů. Tyto názory odůvodňované neaplikovatelností příslušných ustanovení zákoníku práce poradní sbor vyvrátil za použití jazykového a logického výkladu.

Závěr č. 18: Služební volno k zařazení osobních záležitostí podle nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, možnost jeho dělení a čerpání po částech

Předmětem dosud posledního schváleného

závěru poradního sboru je institut služebního volna k zařazení osobních záležitostí podle nařízení vlády č. 135/2015 Sb., který je vymezen v délce jednoho dne v kalendářním roce a tento rozsah je koncipován jako maximálně možný.

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda lze při poskytování služebního volna k zařazení osobních záležitostí umožnit státnímu zaměstnanci jeho čerpání po částech tak, aby je příslušný zaměstnanec mohl čerpat ve skutečně potřebném rozsahu odpovídajícím vzniklé události, a dospěl k závěru, že přípustnou částí, kterou je možné čerpat jako část služebního volna k zařazení osobních záležitostí, je půlden (*svoji argumentaci podpořil zejména přiměřeným použitím právní úpravy institutu dovolené stanovené v zákoníku práce*).

Poradní sbor doplnil, že na posuzování, jakou částí spadá půlden služebního volna k zařazení osobních záležitostí do služební doby státního zaměstnance, bude mít vliv, zda bylo státnímu zaměstnanci povoleno pružné rozvržení služební doby. V tomto případě je třeba jako překážku v práci, je-li čerpána jen částečně jako půlden, vnímat pouze ten časový úsek, který tvoří polovinu stanovené základní

služební doby (podle zákona o státní službě ve spojení se zákoníkem práce se překážky ve službě na straně státního

zaměstnance při pružném rozvržení služební doby posuzují jako výkon služby jen v rozsahu, ve kterém zasáhly do základní služební doby). Stanoví-li tedy například služební orgán základní služební dobu v rozsahu od 9 hodin do 14 hodin, tedy 5 hodin, půldnem pro účely čerpání služebního volna k zařazení osobních záležitostí je třeba rozumět 2,5 hodiny.

Pokud jde o celodenní čerpání služebního volna k zařazení osobních záležitostí, pak je stanovení pružného rozvržení služební doby u státního zaměstnance pro účely stanovení rozsahu vyčerpaného služebního volna bezpředmětné, neboť podle zákona o státní službě ve spojení se zákoníkem práce se za dobu jednoho dne považuje, pro účely posuzování překážek ve službě při pružném rozvržení služební doby, doba odpovídající průměrné délce směny vyplývající ze stanovené týdenní služební doby nebo kratší služební doby.

Na čtvrtém zasedání na sklonku roku 2017 se poradní sbor zabýval otázkou nesplnění povinnosti úspěšného vykonání zvláštní části úřednické zkoušky státním zaměstnancem, který již úspěšně vykonal obecnou i zvláštní část úřednické zkoušky v jiném oboru služby, a otázkou postavení zástupců představených podle zákona o státní službě. Tyto body by měli členové poradního sboru schválit na příštím zasedání poradního sboru, které se bude konat koncem prvního čtvrtletí letošního roku. Informaci o nich přinese některý z příštích newsletterů sekce pro státní službu. ■

