

Závěr č. 4

ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu
o státní službě ze dne 3. června 2016

Úprava kolektivních dohod uzavřených podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) a b) zákona o státní službě mezi vládou a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi nebo mezi služebním orgánem nebo více služebními orgány a odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi působícími u služebního úřadu

S ohledem na stanovisko vládní smluvní strany deklarované během kolektivního vyjednávání o kolektivní dohodě uzavřené podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o státní službě mezi vládou a odborovou organizací nebo odborovými organizacemi (Kolektivní dohoda vyššího stupně) by v kolektivních dohodách uzavřených podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o státní službě mezi služebním orgánem nebo více služebními orgány a odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi působícími u služebního úřadu (resortní kolektivní dohody) neměl být sjednáván vyšší počet dnů indispozičního volna nebo vyšší odměny, větší počet životních a služebních jubileí či větší počet adresátů těchto benefitů hrazených z rozpočtových prostředků, než byly sjednány v Kolektivní dohodě vyššího stupně.

Odůvodnění

V souvislosti s přípravou tzv. resortních kolektivních dohod, tj. dohod uzavíraných podle § 143 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), mezi služebním orgánem nebo více služebními orgány a odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi působícími u služebního úřadu (dále jen „resortní kolektivní dohoda“), se poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě (dále jen „poradní sbor“) zabýval otázkou jejich vztahu ke Kolektivní dohodě vyššího stupně (dále jen „KDVS“), tj. dohodě uzavřené podle § 143 odst. 1, odst. 3

písm. b) zákona o státní službě, zejména otázkou, zda lze připustit uzavření resortní kolektivní dohody, která by znamenala „překročení“ nároků z KDVS, nebo která by znamenala založení i jiných nároků státních zaměstnanců, než které jsou upraveny v KDVS.

KDVS, jež byla uzavřena Odborovým svazem státních orgánů a organizací, Českomoravským odborovým svazem civilních zaměstnanců armády, Odborovým svazem zdravotnictví a sociální péče ČR a Českomoravským odborovým svazem pracovníků školství, na straně jedné, a vládou České republiky, na straně druhé, s účinností od 1. ledna 2016, založila nárok na indispoziční volno (čl. 10 odst. 2 KDVS¹) a nárok na odměny k životním a pracovním výročím (čl. 11 KDVS²). Častou otázkou služebních úřadů je, zda lze v resortních kolektivních dohodách založit nárok na více dnů indispozičního volna a zda lze v resortních kolektivních dohodách založit nárok na vyšší odměny, na větší počet životních a služebních jubileí nebo na větší počet adresátů těchto benefitů (cestou úpravy zápočtu dosavadních pracovních poměrů, např. nejen pracovního poměru, ze kterého se zaměstnanec překlápěl do služebního poměru, ale i např. předchozích pracovních poměrů v rámci celého resortu). Další otázkou je rovněž, zda lze v resortních kolektivních dohodách založit i nároky státních zaměstnanců na další dny placeného nebo neplaceného služebního volna.

Poradní sbor konstatoval, že zákon o státní službě neobsahuje žádné ustanovení, kterým by byl aspoň rámcově vymezen možný obsah kolektivních dohod, tedy především to, jaká práva státních zaměstnanců lze kolektivní dohodou upravit³. Konstatoval, že již při přípravě KDVS bylo diskutováno, které instituty zákona o státní službě lze upravovat v kolektivních dohodách a které nikoliv (srov. např. i vypořádání meziresortního připomínkového řízení k návrhu KDVS⁴). Konstatoval dále, že shoda panuje např. o tom,

¹ Čl. 10 odst. 2 KDVS založil 5 dnů indispozičního volna v průběhu kalendářního roku.

² Čl. 11 odst. 1 písm. a) KDVS založil odměny při dovršení služebního výročí 5.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat 10 let, 10.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat 20 let, 15.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat 30 let a 20.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat 40 let. Čl. 11 odst. 1 písm. b) KDVS založil odměny při dovršení životního výročí 5.000,- Kč při dovršení 50 let věku, pokud bude služební poměr trvat nejméně 5 let, 10.000,- Kč při dovršení 60 let věku, pokud bude služební poměr trvat více než 5 let. Čl. 11 odst. 1 písm. c) KDVS založil odměny při prvním skončení služebního poměru po přiznání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně nebo po nabytí nároku na starobní důchod 5.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat nejméně 5 let, 10.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat více než 10 let, 15.000,- Kč, pokud bude služební poměr trvat více než 15 let.

³ Ustanovení § 143 odst. 1 zákona o státní službě konstatuje toliko, že ke zlepšení podmínek výkonu služby, zejména zdravotních, sociálních nebo kulturních, je možné v kolektivní dohodě upravit práva státních zaměstnanců, jakož i práva a povinnosti stran této dohody.

⁴ Např. obecná připomínka MO: „*Služební poměr státního zaměstnance je tedy veřejnoprávním vztahem (lépe řečeno „státním“), byť ne zcela čistým, pro který platí princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí upravený v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, popřípadě v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zákon tedy musí stanovit explicitní zmocnění pro to, aby kolektivní dohoda mohla upravit předmětnou problematiku. Tímto explicitním zmocněním není dle našeho soudu zmocnění podle § 143 odst. 1 zákona o státní službě, poněvadž nekonkretizuje možnou dispozitivnost, jako je tomu například v zákoníku práce.*“ Připomínky

že odchylně (tj. ani v kolektivních dohodách) nelze upravovat otázku platu státních zaměstnanců (část devátá zákona o státní službě), ale že obdobné shody napříč služebními úřady nebylo dosaženo, pokud jde o úpravu některých jiných institutů, např. nároku na další dny placeného nebo neplaceného služebního volna.

Dle jedné názorové tendence by možnost odchylné úpravy těchto institutů musela být založena v zákoně o státní službě explicitně, např. obdobně, jako je tomu v § 4a odst. 1 zákoníku práce (zákoník práce explicitně stanoví, že odchylná úprava práv nebo povinností v pracovněprávních vztazích nesmí být nižší nebo vyšší, než je právo nebo povinnost, které stanoví tento zákon nebo kolektivní smlouva jako nejméně nebo nejvýše přípustné). Dle druhé názorové tendence je možnost odchylné úpravy založena právě ustanovením § 143 odst. 1 zákona o státní službě.

Poradní sbor konstatoval, že pokud jde o KDVS, ta se přiklonila spíše k pojetí, že kolektivní dohody mohou vedle závazků kolektivní povahy zakládat i závazky působící přímo vůči jednotlivým státním zaměstnancům, tedy i nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru (nárok na indispoziční volno, nárok na odměny k životním a služebním výročím). Postup během kolektivního vyjednávání o KDVS tak fakticky podpořil spíše výklad o možnosti odchylné úpravy některých institutů zákona o státní službě v kolektivních dohodách. Avšak poradní sbor zároveň upozornil, že dle první z výše uvedených názorových tendencí lze řešení v KDVS odůvodnit tím, že úprava některých nároků státních zaměstnanců ze služebního poměru v KDVS je možná právě a jedině z důvodu, že smluvní stranou KDVS je podle § 143 odst. 3 písm. b) zákona o státní službě vláda České republiky, která by za jiných okolností byla, dle generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy ČR, oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydat nařízení vlády a upravit platové a jiné nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru prováděcím právním předpisem (nařízení vlády o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, bylo vydáno na základě konkrétního zmocnění v § 104 odst. 3 zákona o státní službě). Pokud jde o možnost odchylné úpravy některých institutů zákona o státní službě v resortních

k možnosti převedení části dovolené na žádost státního zaměstnance (čl. 6 odst. 2), za všechny připomínka MK: „Požadavek na převedení části dovolené není v souladu se Zákoníkem práce. Dovolená má být zásadně čerpána v plné výši v daném kalendářním roce. Zavázat služební úřad k takovému převodu Kolektivní smlouvou vyššího stupně je nepřípustné. Důvody pro převod části dovolené jsou dány pouze zákonem. Dovolená je zásadně určena pro odpočinek zaměstnanců a zaměstnavatel je povinen ji zaměstnanci nařídit.“ a MPSV: „Odchýlit se od ustanovení § 218 odst. 1 ZP je možné jen ve prospěch zaměstnance (§ 4a odst. 3, § 363 ZP). Podle našeho názoru však nelze považovat za opatření ve prospěch zaměstnance, pokud by k převodu dovolené do následujícího kalendářního roku docházelo v jiných případech, než z důvodu překážky v práci na straně zaměstnance nebo z naléhavých provozních důvodů.“

kolektivních dohodách, nelze tyto argumenty využít, neboť služební úřady nejsou v Ústavě ČR vybaveny generálním zmocněním k vydávání prováděcích právních předpisů.

V návaznosti na výše uvedené stanovisko k nemožnosti odchylné úpravy institutů zákona o státní službě v kolektivních dohodách nebo aspoň v resortních kolektivních dohodách, které poradní sbor považuje za právně relevantní, ale zejména z důvodu, že zákon o státní službě neupravuje ani přípustný obsah kolektivních dohod, jak bylo uvedeno v úvodu, ani případný vzájemný vztah mezi KDVS a resortními kolektivními dohodami, doporučuje poradní sbor do doby, než bude postaveno najisto případnou změnou právní úpravy, zda je v resortních kolektivních dohodách možná odchylná úprava některých institutů zákona o státní službě a případně jakých a jakým způsobem a zda je možné v resortních kolektivních dohodách překračovat nároky vyplývající z KDVS, spíše restriktivní přístup služebních orgánů při případném sjednávání nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách.

Tento přístup vyplývá z vědomí veřejnoprávní povahy služebního poměru a z kogentní povahy právních předpisů, kterými je služební poměr upraven. Je podpořen tím, že, ačkoliv to explicitně nevyplývá z usnesení vlády, jímž byl schválen návrh KDVS, během kolektivního vyjednávání o KDVS vládní smluvní strana několikrát deklarovala, že s ohledem na nutnost účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky sjednává v KDVS maximální možnou výši nároků státních zaměstnanců (původně vládní smluvní strana navrhovala dokonce pouze 4 dny indispozičního volna a poskytování odměn při životních a služebních jubileích a při prvním skončení služebního poměru pouze z prostředků FKSP a nikoliv z rozpočtových prostředků, později, v rámci přijetí kompromisního řešení, přistoupila na 5 dnů indispozičního volna a na poskytování odměn při životních a služebních jubileích a při prvním skončení služebního poměru pouze z rozpočtových prostředků)⁵. Dále je podpořen tím, že sama KDVS výslovně nepředpokládá úpravu dalších nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách, přičemž, bylo-li by zájmem vládní smluvní strany, aby resortní kolektivní dohody upravovaly další nároky státních zaměstnanců, bylo by to deklarováno v KDVS, neboť služební poměr státních zaměstnanců je služebním poměrem vůči České republice, nikoliv vůči služebním úřadům. Naopak, primárním zájmem vládní smluvní strany deklarovaným během kolektivního vyjednávání o KDVS bylo sjednocení

⁵ Srov. usnesení vlády České republiky ze dne 7. prosince 2015 č. 1007 k návrhu Kolektivní dohody vyššího stupně pro státní zaměstnance a usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2015 č. 1093 k návrhu Kolektivní dohody vyššího stupně pro státní zaměstnance

nároků státních zaměstnanců ze služebního poměru. Konečně poradní sbor upozorňuje i na srovnání s úpravou v kolektivních dohodách sjednávaných v rámci bezpečnostních sborů. Kolektivní dohody sjednávané v rámci bezpečnostních sborů přímé nároky příslušníků neupravují⁶.

Pouze pro úplnost lze závěrem k tématu vzájemného vztahu KDVS a resortních kolektivních dohod uvést, že přijetí resortní kolektivní dohody upravující nároky státních zaměstnanců zařazených v příslušném služebním úřadu, která by znamenala „podkročení“ nároků z KDVS (tím, že by nároky z KDVS nějakým způsobem podmiňovala nebo omezovala), není možné, a to ani vzhledem k čl. 16 odst. 2 KDVS, podle něhož se k ujednáním kolektivních dohod, která upravují práva státních zaměstnanců v menším rozsahu než tato KDVS, nepřihlíží.

poznámka k 1. 7. 2019:

Tento závěr poradního sboru nebyl změnami zákona o státní službě dotčen.

Pouze s účinností od 1. ledna 2019 byla mezi Odborovým svazem státních orgánů a organizací, Českomoravským odborovým svazem civilních zaměstnanců armády, Odborovým svazem zdravotnictví a sociální péče ČR, Českomoravským odborovým svazem pracovníků školství a Asociací samostatných odborů ČR, na straně jedné, a vládou České republiky, na straně druhé, uzavřena nová Kolektivní dohoda vyššího stupně, k jejímuž obsahu je třeba přihlédnout.

⁶ Jedinou výjimkou byla kolektivní dohoda uzavřená v rámci Vězeňské služby České republiky pro rok 2014 a 2015, která zakládala nárok příslušníků na odměnu u příležitosti životního výročí dovršení 50 let věku. Nárok na indispoziční volno není založen v žádné z kolektivních dohod uzavřených pro příslušníky ve služebním poměru v rámci bezpečnostních sborů.