

# Státní služba

## Březen 2017

Služební zákon, několik fází jeho postupné implementace, projednávaná novela, nově se utvářející struktura státní služby, zprvu nezvyklá terminologie, výhledy a výzvy. U příležitosti dvouletého výročí jeho působení ve funkci vedli nejen o tom rozhovor s Josefem Postráneckým, náměstkem ministra vnitra pro státní službu, netradičně pracovníci jím řízeného úseku.

## Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu: Pozornost se zaměřuje na příslušný zákon

**K plnění koordinační úlohy Ministerstva vnitra v oblasti státní služby a k zajištění implementace zákona o státní službě a souvisejících právních předpisů zřídil náměstek ministra vnitra pro státní službu v březnu loňského roku jako svůj poradní orgán poradní sbor k zákonu o státní službě.**

Stávajících devatenáct členů poradního sboru pochází z řad odborníků věnujících se odvětví správního práva a odvětví pracovního práva a těch, kteří se zabývají agendou služebního poměru. Náměstek pro státní službu, jako předseda poradního sboru, může požádat o spolupráci i další experty, kteří nejsou členy poradního sboru, ale mají právo účastnit se jeho jednání a vyjádřit své stanovisko. Poradní sbor by měl přispět k dodržování koncepčního přístupu při interpretaci a aplikaci zákona o státní službě. Za tím účelem vydává výkladová stanoviska k jednotlivým bodům programu jednání. Ta mají nezávazný charakter a zveřejňují se na internetových stránkách sekce pro státní službu. Požádá-li o to člen poradního sboru, připojí se k výkladovému stanovisku i jeho případné odlišné stanovisko. V loňském roce poradní sbor k zákonu o státní službě zasedal čtyřikrát, přičemž stručné shrnutí obsahu jednotlivých výkladových stanovisek přináší tento a příští newsletter sekce pro státní službu. Plné znění stanovisek je dostupné na webových stránkách [www.statnisluzba.cz](http://www.statnisluzba.cz), v záložce Dokumenty a stanoviska, dále Poradní sbor náměstka MV pro státní službu.

**Závěr č. 1: Úprava osobního příplatku při přechodu státního zaměstnance na jiné služební místo**

Na prvním zasedání se poradní sbor zabýval otázkou, zda a jakým způsobem je možné upravit osobní příplatek státního zaměstnance, který je na základě výsledku výběrového řízení zařazen nebo jmenován na jiné služební místo, ať již v jiném, nebo v téže služebním úřadu.

Poradní sbor zdůraznil, že při přechodu státního zaměstnance na jiné služební místo jeho služební poměr nekončí a že společně s principem kontinuity služebního poměru je třeba zachovat i princip kontinuity v odměňování. Z tohoto důvodu osobní příplatek při přechodu státního zaměstnance na jiné služební místo zůstává zachován v původní výši (k jeho snížení dojde pouze v případě, že by přesahoval přípustnou procentuální hranici platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zařazeno služební místo, na kterém má státní zaměstnanec nově vykonávat státní službu, stanovenou v nařízení vlády o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a ve vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance, tedy při přechodu státního zaměstnance na služební místo zařazené v nižší platové třídě, než bylo zařazeno jeho původní služební místo).

Poradní sbor konstatoval, že přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout osobní pří-

platek lze v souladu se zákonem o státní službě až v závislosti na výsledku výročního služebního hodnocení státního zaměstnance provedeného na novém služebním místě (pouze u státních zaměstnanců, kteří ještě hodnoceni nebyli, lze osobní příplatek přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout podle zákona

*„Poradní sbor se zabýval otázkou, zda a jakým způsobem je možné upravit osobní příplatek státního zaměstnance, který je na základě výsledku výběrového řízení zařazen nebo jmenován na jiné služební místo.“*

o státní službě na návrh představeného). Při rozhodování o osobním příplatku na základě tohoto služebního hodnocení je služební orgán zásadně povinen respektovat princip rovnosti v odměňování, tedy obecně právo stejné odměny za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty. Služební orgán je tedy, podle názoru poradního sboru, povinen v rámci celého služebního úřadu dbát o to, aby výše osobních příplatků jednotlivých státních zaměstnanců byla v relaci k výsledkům jejich služebního hodnocení a aby nedocházelo k případům, kdy státní zaměstnanec dosahující ve státní službě lepších výsledků bude mít nižší osobní příplatek než státní zaměstnanec dosahující horších výsledků.

**Závěr č. 2: Aplikace obecných ustanovení zákona o státní službě upravujících úřednickou zkoušku na dosavadního státního zaměstnance přijatého do služebního poměru podle přechodného ustanovení § 191 tohoto zákona**

Na svém prvním zasedání se poradní sbor dále zabýval aplikací ustanovení zákona o státní službě upravujících úřednickou zkoušku na skupinu stát-

„Služební orgán je povinen dbát o to, aby výše osobních příplatků jednotlivých státních zaměstnanců byla v relaci k výsledkům jejich služebního hodnocení.“

ních zaměstnanců, kteří byli přijati podle přechodných ustanovení zákona o státní službě do služebního poměru na dobu určitou z důvodu, že nesplnili praxi relevantní pro přijetí do služebního poměru na dobu neurčitou. Tito zaměstnanci jsou povinni do 30. června 2017 úspěšně vykonat obecnou část úřednické zkoušky. Splní-li tuto povinnost, mají nárok na změnu doby trvání služebního poměru na dobu neurčitou. V opačném případě jejich služební poměr zanikne posledním dnem kalendářního měsíce, v němž nevykonali úspěšně ani opakovanou obecnou část úřednické zkoušky, nejpozději však marným uplynutím lhůty pro úspěšné vykonání obecné části úřednické zkoušky, tedy 30. červnem 2017.

Poradní sbor přijal závěr, že i na tuto skupinu státních zaměstnanců se vztahují lhůty podle obecných ustanovení zákona o státní službě upravujících úřednickou zkoušku. Nepodají-li tito státní zaměstnanci po případném neúspěšném vykonání obecné části úřednické zkoušky žádost o její opakování nebo podají-li tuto žádost opožděně, zaniká jim možnost obecnou část úřednické zkoušky opakovat. Jejich služební poměr pak, podle stanoviska poradního sboru, zanikne ze zákona dnem 30. června 2017. Nad rámec závěru uvedl poradní sbor také to, že s ohledem na povinnost státního zaměstnance doručit služebnímu orgánu žádost o opakování úřednické zkoušky do 30 pracovních dnů po doručení zprá-

vy o neúspěšném vykonání úřednické zkoušky a s ohledem na povinnost služebního orgánu písemně vyrozumět státního zaměstnance nejméně 21 dnů přede dnem konání úřednické zkoušky o termínu a místě jejího konání, je třeba, aby výše uvedení státní zaměstnanci pamatovali na včasné podání žádosti o vykonání, respektive o opakování obecné části úřednické zkoušky, tak, aby ji vykonali do 30. června 2017.

**Závěr č. 3: Výjimka z předpokladu vzdělání**

Posledním bodem prvního zasedání poradního sboru byla otázka, kterým dosavadním zaměstnancům v rámci aplikace přechodných ustanovení zákona o státní službě bylo možno při přijímání do služebního poměru udělit výjimku z předpokladu vzdělání a kterým nikoliv, a to ve vztahu k jimi dosaženému stupni vzdělání. Poradní sbor jednomyslně schválil závěr, že výjimku z předpokladu vzdělání podle přechodných ustanovení zákona o státní službě nebylo možno při přijímání do služebního poměru udělit dosavadním zaměstnancům, kteří nedosáhli aspoň středního vzdělání s maturitní zkouškou. Znamená to, že absenci vyššího odborného vzdělání, vysokoškolského vzdělání získaného studiem v bakalářském nebo magisterském studijním programu bylo lze nahradit udělením výjimky za podmínky dlouhodobého osvědčení se dosavadního zaměstnance, přičemž chybějící vzdělání nižšího stupně (*střední vzdělání s maturitní zkouškou, respektive střední vzdělání s výučním listem*) nahradit možné nebylo.

Nad rámec tématu tohoto příspěvku lze uvést, že složitá situace dosavadních zaměstnanců, kteří nedosáhli aspoň středního vzdělání s maturitní zkouškou, byla jedním z podnětů pro předložení senátního návrhu zákona, kterým se mění zákon o státní službě. Návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne 28. 4. 2016. Jeho účelem je, aby dosavadním zaměstnancům v pracovním poměru, kteří nebyli přijati do služebního poměru proto, že nesplňovali předpoklad vzdělání, nezankl pracovní poměr dnem 30. června 2017, ale až dnem 31. prosince 2021. Smyslem tohoto prodloužení je zachovat pracovní poměr těchto zaměstnanců po omezenou dobu určenou

k doplnění chybějícího vzdělání a po doplnění chybějícího vzdělání umožnit jejich přijetí do služebního poměru. Dne 17. 1. 2017 proběhlo v Poslanecké sněmovně druhé čtení návrhu, v němž byl mimo jiné pozměňovací návrhy podán i návrh, jenž představuje částečné zmírnění senátního návrhu, neboť zavádí nárok na přijetí do služebního poměru těch zaměstnanců, kteří sice nesplňují předpoklad středoškolského vzdělání, ale dosáhli věku nejméně 50 let a alespoň po dobu 20 let vykonávali správní činnosti. S návrhem zákona včetně výše uvedeného pozměňovacího návrhu vyslovila Poslanecká sněmovna souhlas dne 22. 2. 2017, kdy proběhlo třetí čtení návrhu. Návrh zákona, kterým se mění zákon o státní službě, by měl být v nejbližší době projednán Senátem a měl by nabýt účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

„Situace dosavadních zaměstnanců, kteří nedosáhli aspoň vzdělání s maturitou, byla jedním z podnětů pro předložení senátního návrhu zákona, kterým se mění zákon o státní službě.“

**Závěr č. 4: Úprava kolektivních dohod uzavřených mezi vládou a odborovými organizacemi nebo mezi služebním orgánem (služebními orgány) a odborovou organizací (odborovými organizacemi) v rámci služebního úřadu**

Závěr týkající se kolektivních dohod podle zákona o státní službě byl přijat na druhém zasedání poradního sboru v souvislosti s přípravou takzvaných resortních kolektivních dohod, tedy kolektivních dohod uzavíraných v rámci služebního úřadu. Poradní sbor se zabýval zejména otázkou, zda lze připustit uzavření resortní kolektivní dohody, která by znamenala „překročení“ nároků z kolektivní dohody vyššího stupně uzavřené mezi vládou a odborovými svazy a závazné pro všechny služební úřady, respektive zda lze připustit uzavření resortní kolektivní dohody, která by znamenala založení i jiných nároků státních zaměstnanců, než které jsou upraveny v kolektivní dohodě vyššího stupně.

Poradní sbor konstatoval, že v resortních kolektivních dohodách nelze upravovat otázku platu státních zaměstnanců, jež je vyhrazena zákonné úpravě. Dále konstatoval, že pokud jde o úpravu některých jiných institutů, například nároku na další dny placeného nebo neplaceného služebního volna, nebylo napříč služebními úřady dosaženo názorové shody.

Poradní sbor považuje za relevantní názor některých služebních úřadů, podle kterého lze nároky státních zaměstnanců ze služebního poměru (*nárok na indispoziční volno, nárok na odměny k životním a služebním výročím*) upravit toliko v kolektivní dohodě vyššího stupně, neboť smluvní stranou kolektivní dohody vyššího stupně je vláda České republiky, která by za jiných okolností byla 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, ale že nelze tyto nároky upravovat v resortních kolektivních dohodách. Na základě tohoto svého stanoviska a z důvodu, že zákon o státní službě neupravuje přípustný obsah kolektivních dohod ani případný vzájemný vztah mezi Kolektivní dohodou vyššího stupně a resortními kolektivními dohodami, doporučil poradní sbor služebním orgánům při případném sjednávání nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách spíše restriktivní přístup (*nesjednávat 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*). Svůj závěr doplnil poradní sbor o další právní argumentaci týkající se veřejnoprávní povahy služebního poměru a kogentní povahy právních předpisů, kterými je služební poměr upraven. Uvedl, že sama kolek-

tivní dohoda vyššího stupně výslovně nepředpokládá úpravu dalších nároků státních zaměstnanců v resortních kolektivních dohodách, přičemž, bylo-li by zájem vládní smluvní strany, aby resortní kolektivní dohody upravovaly další nároky státních zaměstnanců, bylo by to deklarováno v kolektivní dohodě vyššího stupně, neboť služební poměr státních zaměstnanců je služebním poměrem vůči České republice, nikoliv vůči služebním úřadům. Svou argumentaci poradní sbor na závěr podpořil i srovnáním s úpravou v kolektivních dohodách sjednávaných v rámci bezpečnostních sborů. Tyto kolektivní dohody přímé nároky příslušníků neupravují.

**Závěr č. 5: Režim projednávání povinnosti nahradit škodu způsobenou státním zaměstnancem služebnímu úřadu a způsobenou služebním úřadem státnímu zaměstnanci**

Na svém druhém zasedání poradní sbor přijal rovněž závěr, že rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance nebo služebního úřadu za škodu (*nebo nemajetkovou újmu*) je řízením ve věcech služby. Pravomoc rozhodovat o náhradě škody je pravomocí služebního orgánu, kterou služební orgán nemůže přenést na jiné představené (*jiné úkony v řízení ve smyslu správního řádu ovšem mohou provádět úřední osoby k tomu oprávněné podle vnitřních předpisů, respektive služebních předpisů, nebo k tomu pověřené služebním orgánem*). Služební orgán rozhoduje, podle názoru poradního sboru, jak o škodě způsobené státním zaměstnancem, tak o škodě způsobené služebním úřadem. Pokud služební orgán shledá státního zaměstnance nebo služební úřad odpovědnými za škodu, zároveň státnímu zaměstnanci nebo služebnímu úřadu v rozhodnutí uloží povinnost nahradit škodu v příslušné lhůtě. Řízení o náhradě škody je, podle názoru poradního sboru, zahajováno z moci úřední (*nezahájí-li v případě odpovědnosti služebního úřadu za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci služební orgán řízení z moci úřední a náhrady škody se domáhá státní zaměstnanec na základě svého podání, je třeba takové podání považovat za podnět k zahájení řízení o náhradě škody; v případě nečinnosti služebního orgánu lze uplatnit postup na ochranu před nečinností podle*

**„Rozhodovat o náhradě škody je pravomocí služebního orgánu, kterou nemůže přenést na jiné představené.“**

*správního řádu*). Dohodnou-li se ovšem státní zaměstnanec a služební úřad (*například po projednání škody ve škodní komisi, coby poradním orgánem služebního orgánu*) na tom, že škodu dobrovolně uhradí, nemusí k zahájení řízení o náhradě škody vůbec dojít, případně je dán důvod pro zastavení již zahájeného řízení o náhradě škody. V takovém případě by šlo, podle názoru poradního sboru, o subordinační veřejnoprávní smlouvu, přičemž pravomoc uzavírat tyto smlouvy je služební orgán oprávněn přenést i na jiné představené.

**Závěr č. 6: Plat státního zaměstnance v době od marného uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, do skončení služebního poměru státního zaměstnance**

Dále se na svém druhém zasedání poradní sbor zabýval otázkou, v jaké výši státnímu zaměstnanci přísluší plat v době od okamžiku marného uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, do okamžiku skončení služebního poměru státního zaměstnance. Podle příslušných ustanovení zákona o státní službě činí plat státního zaměstnance ode dne zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů osmdesát procent měsíčního platu. Vzhledem k tomu, že postavení státního zaměstnance se fakticky nemění, protože v době zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů službu nevykonával a po marném uplynutí doby, po kterou byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, službu již v rámci stávajícího služebního poměru vykonávat nebude moci (*s výjimkou možného zařazení nebo jmenování na jiné služební místo na základě výběrového řízení*), činí i nadále, tedy od okamžiku marného uplynutí doby, po kterou byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, službu již v rámci stávajícího služebního poměru vykonávat nebude moci, plat státního zaměstnance osmdesát procent měsíčního platu.

**„Poradní sbor konstatoval, že v resortních kolektivních dohodách nelze upravovat otázku platu státních zaměstnanců, jež je vyhrazena zákonné úpravě.“**



### **Závěr č. 7: Podmínky přípustnosti změny systemizace podle § 18 zákona o státní službě**

Podle zákona o státní službě je změna účinné systemizace, je-li jejím důsledkem změna počtu služebních míst, objemu prostředků na platy státních zaměstnanců nebo změna platové třídy státního zaměstnance o více než jednu třídu dolů nebo o dvě třídy nahoru, přípustná, jen dojde-li ke změně působnosti správního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena. V návaznosti na tuto úpravu se poradní sbor zabýval výkladem slovního spojení „podstatná změna podmínek, za kterých byla systemizace schválena“.

Poradní sbor se shodl na nutnosti přijmout restriktivní výklad tak, aby váha této druhé z podmínek změny systemizace byla kvalitativně shodná s významem první podmínky, kterou je změna působnosti správního úřadu. Poradní sbor uvedl, že podstatnou změnou podmínek, za kterých byla systemizace schválena, je například omezení finančních prostředků na činnost služebního úřadu, potřeba realizace projektů financovaných nebo spolufinancovaných z evropských fondů, strategických projektů nebo podstatný nárůst činností v působnosti služebního úřadu související s mimořádnou mezinárodní či vnitrostátní situací.

### **Závěr č. 8: Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů a zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby**

Na třetím zasedání přijal poradní sbor komplexní závěr týkající se institutů zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů a zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby ve vztahu k institutům dovolené, dočasné neschopnosti k výkonu služby a k zápočtu praxe.

Pokud jde o dovolenou, shodl se poradní sbor na názoru, že za dobu zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů státnímu zaměstnanci vzniká právo na dovolenou a za tuto dobu se mu dovolená nekrátí. Čerpání dovolené lze státnímu zaměstnanci nařídit též na dobu, kdy je zařazen mimo výkon

služby z organizačních důvodů (během čerpání dovolené není státní zaměstnanec povinen být služebnímu orgánu k dispozici a bylo-li by během čerpání dovolené rozhodnuto o převedení nebo zařazení státního zaměstnance na volné služební místo, nastoupil by státní zaměstnanec do služby až po skončení čerpání dovolené). Totéž ale neplatí o době, kdy je státní zaměstnanec zproštěn výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby. V této době nelze státnímu zaměstnanci čerpání dovolené nařídit. Nadto doba, po kterou byl státní zaměstnanec zproštěn výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby, se pro účely vzniku práva na dovolenou nepovažuje za výkon práce (služby), došlo-li k pravomocnému odsouzení státního zaměstnance pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti, bylo-li jeho trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání.

**„Poradní sbor se zabýval otázkou, v jaké výši státnímu zaměstnanci přísluší plat v době od okamžiku marného uplynutí doby, po kterou byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, do okamžiku skončení služebního poměru.“**

Pokud jde o dočasnou neschopnost k výkonu služby, poradní sbor zastává stanovisko, že státní zaměstnanec zproštěný výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby nebo zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů zásadně není povinen při dočasné neschopnosti k výkonu služby dokládat služebnímu úřadu rozhodnutí ošetřujícího lékaře o dočasné pracovní neschopnosti. Dočasná neschopnost k výkonu služby totiž není překážkou pro zproštění státního zaměstnance výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby či pro jeho zařazení mimo

výkon služby z organizačních důvodů a není ani překážkou pro skončení služebního poměru z důvodu marného uplynutí doby, na kterou může být státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů. Poradní sbor v této souvislosti připomněl, že podle zákona o nemocenském pojištění je zaměstnavatel povinen neprodleně oznamovat okresní správě sociálního zabezpečení skutečnosti, které mohou mít vliv na vyplácení nemocenského. Pokud by tak zaměstnavatel nečinil, vystavuje se odpovědnosti za přeplatek na nemocenském. Zaměstnavatel je odpovědný za přeplatek na nemocenském, pokud zavinil, že bylo vyplaceno neprávem. Za přeplatek na nemocenském je odpovědný též zaměstnanec, který přijal dávku, ačkoliv z okolností musel předpokládat, že byla vyplacena neprávem.

K oběma institutům je třeba, podle názoru poradního sboru, přistoupit odlišně, pokud jde o zápočet doby jejich trvání do doby započitatelné praxe. Doba zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů se do doby započitatelné praxe započítává plně, a to z toho důvodu, že je omezena na šest měsíců a že se jejím zápočtem významně nenarušuje zásada, aby byla započítávána pouze taková praxe, jež je využitelná pro výkon služby na služebním místě. Nebyl-li státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti, nebylo-li jeho trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo nebylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, započítává se doba zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby do doby započitatelné praxe v délce šesti měsíců. Delší doba se započítává pouze při zachování principu rovnosti v odměňování a účelu stanoveného postupu v platových stupních podle diferenciované míry započitatelné praxe spočívající v ocenění vyšší míry výkonnosti v důsledku získání vyšší míry zkušeností a dovedností. ■

(dokončení v příštím čísle Newsletteru)

Newsletter připravili pracovníci sekce pro státní službu Ministerstva vnitra.