

Zastupování představených jako dosud opomíjený institut

V posledních dnech se sekce pro státní službu zabývala jedním z institutů zákona o státní službě: zastupováním představených podle § 9 odst. 7 a § 66.

Při zpracování stanoviska k této problematice vychází sekce pro státní službu jednak z odpovědí na dotazy, se kterými se na ni v minulosti obraceli státní zaměstnanci a služební úřady, jednak z někdy opomíjeného účelu a smyslu nejen institutu zastupování, ale státní služby jako takové.

Dotazy vycházely mnohdy z dosud neřešených složitých situací a jejich pisatelé v nich podrobovali zákon o státní službě kritice. Je pravda, že zákon jim situaci příliš neulehčil. Nicméně aktéři těchto situací, ať již služební orgány a představení, či určení zástupci, se do nich často dostávali svými rigidními interpretacemi a neochotou hledat ve služebních vztazích rozumná, přiměřená a vstřícná řešení.

Očekávat, že při takovém přístupu k výkladu zákona o státní službě se budou dotčení dotazovat po smyslu a účelu institutu zastupování, potažmo smyslu státní služby, by bylo poněkud pošetilé. Sekce pro státní službu ovšem takzvaný teleologický výklad nemůže ponechat stranou. Hledat smysl a účel zákona a jeho jednotlivých institutů se od ní naopak očekává.

V prvé řadě je to Ústavní soud, který ve svých nálezech teleologický výklad práva artikuloval a ustálil ve své judikatuře. Srovnání nabízí například náleze vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 303/2006 Sb.: „Otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem zákona přitom Ústavní soud – s odkazem na svoji konstantní judikaturu – zopakoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.).“

Při tvorbě stanovisek sekce pro státní službu není na škodu se inspirovat u vrcholného orgánu ochrany české ústavnosti.

Zákon o státní službě zná dva druhy zastupování představených. U obou musí být primárně zohledněno, že zástupce má a musí být schopen představeného zastupovat. Plyne z toho, že výběr zástupce je omezen na osoby k zastupování způsobilé. Nejedná se jen o odbornost zástupce, takový požadavek je minimální a je spojen už s osobou zaměstnance ve státní službě. V případě představeného, potažmo jeho zástupce, je třeba žádat více.

Stálé zastupování

Prvním druhem zastoupení (podle § 9 odst. 7 zákona o státní službě) je stálé zastupování, kdy si svého zástupce určuje představený. Je žádoucí, aby podmínky, za nichž si představení mohou své stálé zástupce určit, vymezil služební orgán služebním předpisem. Do jeho vydání je třeba, aby představený své rozhodnutí určit si zástupce konzultoval se služebním orgánem. Určení stálého zástupce představeného je namísto především v početnějším organizačním útvaru nebo tam, kde jsou vykonávány různorodé činnosti, jejichž část pak řídí zástupce.

Jestliže by služební orgán stanovil služebním předpisem pravidla pro určování stálých zástupců, bylo by porušením služebního předpisu, a tedy služební kázně, pokud by představený svého zástupce neurčil, ač by jej podle služebního předpisu určit měl, nebo pokud by jej určil v rozporu s tímto služebním předpisem. Stálým zástupcem představeného může být určen jeden z jeho přímo podřízených představených a zástupcem vedoucího oddělení jeden z jeho přímo podřízených státních zaměstnanců. Vedoucí služebních úřadů, náměstci pro řízení sekcí nebo ředitelé odborů v ministerstvech nebo Úřadu vlády mohou mít takzvaného uvolněného zástupce, tedy řadového státního zaměstnance zařazeného na služebním místě v jejich přímé podřízenosti. Jako uvolněného zástupce si ale nemohou určit řadového státního zaměstnance zařazeného v jim podřízeném organizačním útvaru. Zástupcem představeného nemůže být určena osoba v pracovním poměru.

Předpoklady a požadavky, jež jsou stanoveny pro služební místa představených, se na jejich případné zástupce bezprostředně nevztahují. Je však úkolem a odpovědností představeného, aby vždy určil takového zástupce, který ho bude vzhledem ke svým znalostem a dovednostem způsobilý plně zastupovat a zajistit chod příslušného útvaru. S jistotou jím bude právě ten, který splňuje stejné předpoklady a požadavky jako zastoupený představený.

Ze zákona o státní službě vyplývá, že řadový státní zaměstnanec – včetně takzvaného uvolněného zástupce – který má být určen zástupcem představeného, nemusí pro toto určení splňovat předpoklady potřebného postavení a potřebné praxe pro účast ve výběrovém řízení na obsazení služebního místa představeného, jehož zastupuje. Rovněž není povinen předložit osvědčení o splnění před-

pokladu uvedeného ve velkém lustračním zákoně. Funkcemi, pro jejichž výkon je nezbytné splnění předpokladu uvedeného ve velkém lustračním zákoně, se totiž v orgánech státní správy České republiky rozumí služební místa představených podle zákona o státní službě.

U těchto předpokladů se tedy po osobách zástupců výslovně nepožaduje to, co po osobách samotných představených. Máme však za to, že i na předpoklad praxe nebo předpoklad negativního lustračního osvědčení je třeba se u osob zástupců dívat nejen doslovným výkladem zákona, nýbrž že i tyto otázky mají být posuzovány prizmatem smyslu a účelu. Tedy bez pochyb platí: pokud je z okolností zřejmé, že řadový státní zaměstnanec neplní předpoklad velkého lustračního zákona, bylo by jeho určení zástupcem představeného neetické a v rozporu se smyslem tohoto zákona a se žádoucí praxí v oblasti státní služby.

Krátkodobé zastupování

Druhým (podle § 66 zákona o státní službě) zastupováním, které zná zákon o státní službě, je krátkodobé zastupování na základě ad hoc příkazu k zastupování. Takové zastupování je zpravidla využíváno v případě, kdy ve službě není přítomen představený, který nemá svého stálého zástupce, popřípadě kdy ve službě není přítomen ani představený, ani jeho stálý zástupce. Lze je dále využít k zastupování volného služebního místa představeného do doby, než bude obsazeno postupem podle zákona o státní službě. Služební místo zástupce však nemůže být obsazeno jiným státním zaměstnancem nebo osobou v pracovním poměru podle zákona o státní službě, neboť

zástupce, i když nevykonává v plném rozsahu dosavadní služební úkoly, není dočasně nepřítomným státním zaměstnancem.

Příkaz k zastupování je oprávněn vydat služební orgán, pokud nepřenesl vydávání příkazů k zastupování služebním předpisem na představené. Okruh státních zaměstnanců, kteří mohou být zástupci na základě příkazu k zastupování, není výslovně vymezen. Opět však platí, že zástupcem představeného nemůže být osoba v pracovním poměru.

Obdobně jako v případě stálých zástupců představených se předpoklady a požadavky (včetně platové třídy a oborů služby), jež jsou stanoveny pro služební místa představených, na jejich případné zástupce na základě příkazu k zastupování bezprostředně nevztahují.

Povinnost zastupovat představeného založená v zákoně o státní službě není omezena žádnou jinou podmínkou a platí bez omezení. Je tomu tak výslovně například i v situacích, kdy je na základě příkazu zastupován představený nebo státní zaměstnanec na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě a mohla by vzniknout námitka, že ten, kdo zastupuje, nesplňuje pro výkon těchto činností předpoklad vzdělání.

Avšak i v tomto případě je úkolem a odpovědností služebního orgánu (představeného), aby vydal příkaz k zastupování vždy takovému státnímu zaměstnanci, který bude představeného vzhledem ke svým znalostem a dovednostem způsobilý plně zastupovat a zajistit chod příslušného útvaru s tím, že v době zastupování nebude zástupce v plném rozsahu vykonávat své dosavadní služební úkoly. ■

Zveme vás na konferenci s názvem

Etika státních zaměstnanců: Kde jsme a kudy dál?



KDY?

15. června 2021



KDE?

V Zrcadlové kapli Klementina



V případě platnosti mimořádných opatření – prostřednictvím online přenosu

Konference bude vedena formou moderovaných panelových diskusí k problematice etiky státních zaměstnanců. Vystoupí na ní přední představitelé státní služby, akademici, vysokoškolští pedagogové, zástupci nevládních organizací a médií.

Panel 1: Etika státních zaměstnanců – její význam, současný právní rámec a aktuální vývoj v České republice

Panel 2: Etika státních zaměstnanců a agenda boje proti korupci, přijímání darů, lobbying

Panel 3: Etická infrastruktura a její využití ve služebních útvarech

Panel 4: Etická personalistika ve služebních úřadech

Panel 5: Etika státních zaměstnanců a média, komunikace směrem k veřejnosti

Panel 6: Etika státních zaměstnanců v České republice na rozcestí – víze dalšího vývoje, plánované aktivity

Pořádají ji sekce pro státní službu Ministerstva vnitra a Filosofický ústav Akademie věd České republiky s podporou projektu „Nástroje rozvíjení etické kultury v české státní správě“ (grant Technologické agentury ČR).



Kontakty:

Zuzana Brücknerová,

Ministerstvo vnitra, zuzana.brucknerova@mvcz.cz

Petr Urban,

Filosofický ústav AV ČR, urban@flu.cas.cz