

# Státní služba

## Květen 2019

Aktuální newsletter přináší informaci o závěrech poradního sboru přijatých v období posledního roku.

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

Poradní sbor k zákonu o státní službě byl zřízen náměstkem ministra vnitra pro státní službu 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. Členové poradního sboru pocházejí z řad odborníků na správní právo, pracovní právo a z řad odborníků věnujících se agendě služebního poměru. Poradní sbor vydává výkladová stanoviska, která 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.

### Závěr č. 22: Kárné opatření snížení platu

V průběhu roku 2018 se poradní sbor opakovaně zabýval některými aspekty rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu, zejména otázkou formulace výroku o procentním snížení platu, otázkou doby trvání procentního snížení platu a otázkou výkonu tohoto rozhodnutí v případech, kdy státnímu zaměstnanci přísluší plat ve snížené výši.

Ve výroku rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu v bodě, který se týká snížení platu, by mělo být uvedeno pouze procentní snížení platu, nikoliv konkrétní částka, o kterou má být plat snížen, nebo oba údaje společně. Jen v tomto případě je totiž zachován princip proporcionality, podle něhož by konečné

skutečné snížení platu mělo odpovídat v rozhodnutí uvedenému procentnímu snížení.

Pokud by byly ve výroku rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu v bodě, který se týká snížení platu, uvedeny oba údaje – procentní snížení platu a konkrétní částka, o kterou má být plat snížen –, mohlo by být rozhodnutí zjevně vnitřně rozporné. Jednalo by se totiž o částku vypočítanou z výše platu v době uložení kárného opatření. V průběhu doby, ve které se rozhodnutí o kárném opatření vykonává, se však výše platu může změnit (například změnou výše platového tarifu). Potom by procentní vyjádření neodpovídalo pevné částce. Při změně výše platu tedy zůstává procentní vyjádření stejné, ale částka, o kterou se v příslušném měsíci konkrétní plat před jeho zúčtováním k výplatě sníží, bude vždy odpovídat platu, na který státnímu zaměstnanci naposledy vznikl nárok nebo který mu byl naposledy určen.

Uvedené platí obdobně i pro případ, že by byla ve výrokové části rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu uvedena pouze konkrétní částka, o kterou má být plat snížen. Opět by se jednalo o částku vypočítanou z výše platu v době uložení kárného opatření. Pokud by se v průběhu doby, ve které se rozhodnutí o kárném opatření vykonává, výše platu změnila, mohlo by se procentní snížení platu v jednotlivých kalendářních měsících lišit, a to jak ve prospěch, tak v neprospěch státního zaměstnance. Nad rámec toho poradní sbor ještě uvedl, že výše platu po jeho snížení by

„Ve výroku rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu v bodě, který se týká snížení platu, by mělo být uvedeno pouze procentní snížení platu, nikoliv konkrétní částka, o kterou má být plat snížen, nebo oba údaje společně.“

měla odpovídat aspoň výši zaručené mzdy podle zákoníku práce, respektive podle jeho prováděcího právního předpisu.

Pokud jde o otázku doby trvání procentního snížení platu, poradní sbor konstatoval, že kárné opatření snížení platu není ukládáno na souvislou dobu počítanou od prvního dne kalendářního měsíce a ukončenou uplynutím jakéhokoliv dne stanoveného ve výroku rozhodnutí, ale na jeden, dva nebo tři kalendářní měsíce, což je dáno formou měsíčního platu a měsíční splatnosti platu. V případech, kdy v kalendářním měsíci, v němž má dojít k výkonu rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu, nevznikne státnímu zaměstnanci na plat nárok nebo nevznikne nárok na takový plat, aby jeho výše po výkonu rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu odpovídala aspoň výši zaručené

**„V případě smrti státního zaměstnance bude na přechod jeho peněžitých práv aplikováno ustanovení § 328 odst. 1 zákoníku práce.“**

mzdy, zohlednil poradní sbor nemožnost výkonu rozhodnutí a přiklonil se k výkladu, že se výkon rozhodnutí „přenes“ do nejbližšího následujícího měsíce, kdy státnímu zaměstnanci vznikne nárok na plat, respektive na plat v dostatečné výši. Z výkladu, jenž by „přenesení“ výkonu rozhodnutí do nejbližšího následujícího měsíce, kdy státnímu zaměstnanci nárok na plat v dostatečné výši vznikne, neumožňoval, by mohly vyplýnout nedůvodné rozdíly mezi jinak stejnými případy, kdy v některých by – v důsledku nemožnosti „přenést“ výkon rozhodnutí – nebylo rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu vykonáno, kdežto v jiných ano.

Pokud jde o otázku výkonu rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu v případech, kdy státnímu zaměstnanci přísluší plat ve snížené výši, poradní sbor konstatoval, že výkonem rozhodnutí o uložení kárného opatření snížení platu nelze postihnout plat poskytovaný státnímu zaměstnanci ve snížené výši (zproštění výkonu služby, zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, dočasná neschopnost k výkonu služby).

#### **Závěr č. 23: Snížení výše náhrady škody z důvodů zvláštního zřetele hodných v rámci procesu rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance za škodu**

Na červnovém zasedání se poradní sbor na základě dotazů služebních úřadů zabýval otázkou snížení výše náhrady škody z důvodů zvláštního zřetele hodných v rámci procesu rozhodování o odpovědnosti státního zaměstnance za škodu, respektive otázkou, zda je možné, aby o přiměřeném snížení výše náhrady škody podle § 264 zákoníku práce rozhodoval slu-

žební orgán i přes to, že je tato pravomoc v úpravě zákoníku práce svěřena výslovně soudu.

Poradní sbor se většinou přiklonil k závěru, že tuto pravomoc nelze bez přímého zákonného zmocnění přenést na služební orgán, a to především s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a na existenci povinnosti služebního orgánu, který zastupuje poškozený služební úřad, pečovat o majetek státu s náležitou odbornou péčí.

Se závěrem poradního sboru se neztotožnila personální ředitelka sekce pro státní službu, která k němu zveřejnila takzvané odlišné stanovisko. Uvedla, že řešení vylučující možnost moderace výše náhrady škody v případě služebního poměru státních zaměstnanců by bylo nespravedlivé a v rozporu s principem rovnosti mezi státními zaměstnanci a zaměstnanci v pracovním poměru. Uvedla dále, že rozhodnutí o přiměřeném snížení výše náhrady škody je ve prospěch státního zaměstnance a nijak významně nezasahuje do veřejného zájmu. Zmínila, že judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dovodila možnost „subsidiárního“ použití norem práva soukromého i ve veřejném právu tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.

#### **Závěr č. 24: Přechod peněžitých práv zemřelého státního zaměstnance**

Na červnovém zasedání se poradní sbor na základě dotazů služebních úřadů dále zabýval otázkou přechodu peněžitých práv zemřelého státního zaměstnance, respektive otázkou, zda lze v případě smrti státního zaměstnance na přechod jeho peněžitých práv aplikovat § 328 odst. 1 zákoníku práce, podle něhož platová práva státního zaměstnance přecházejí až do výše trojnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku postupně na jeho manžela, děti a rodiče, jestliže s ním žili v době smrti ve společné domácnosti. Předmětem dědictví se tato platová práva stávají, není-li těchto osob nebo jde-li o platová práva nad stanovenou výši.

Poradní sbor se většinou přiklonil k závěru, že neexistence výslovné právní úpravy v zákoně o státní službě týkající se zvláštního režimu právního nástupnictví v případě smrti státního zaměstnance nemůže být na újmu alimentární funkce platu, která je v tomto případě promítnuta do přechodu dospělého práva stanoveným pozůstalým. V případě smrti státního zaměstnance tedy bude na přechod jeho peněžitých práv aplikováno ustanovení § 328 odst. 1 zákoníku práce. V případě opačného pohledu by absentující ustanovení zákona o státní službě zakládala nerovné postavení mezi státními zaměstnanci a dalšími zaměstnanci ve veřejné správě, na něž se úprava zvláštního právního nástupnictví podle zákoníku práce či zákonů upravujících služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání vztahuje.

**„Vyživovanou osobou se rozumí osoba, které státní zaměstnanec výživu poskytuje nebo je povinen poskytovat.“**

#### **Závěr č. 25: Vyživovaná osoba podle § 48 odst. 3 zákona o státní službě**

Podle § 48 odst. 3 zákona o státní službě ode dne zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby přísluší státnímu zaměstnanci plat ve výši 50 % jeho měsíčního platu, nejméně však ve výši minimální mzdy podle jiného zákona; tato část platu se zvýší o 10 % jeho měsíčního platu na každou státním zaměstnancem vyživovanou osobu, nejvýše však do výše 80 % jeho měsíčního platu. Vyživovanou osobou se rozumí osoba, které státní zaměstnanec výživu poskytuje nebo je povinen poskytovat. Ode dne zproštění výkonu služby na návrh kárné komise přísluší státnímu zaměstnanci plat ve výši 80 % jeho měsíčního platu.

Uvedené ustanovení zákona o státní službě reaguje zkrácením platu na situaci, kdy státní zaměstnanec fakticky nevykonává službu. Zároveň



však stanovením platu ve zkrácené výši zajišťuje sociální ochranu státního zaměstnance a stanovením úpravy zvýšení zkráceného platu zajišťuje sociální ochranu i (případně) státním zaměstnancem vyživovaných osob.

Poradní sbor se zabýval výkladem výše uvedeného pojmu vyživovaná osoba. Poradní sbor uvedl, že v praxi se často řeší otázka, zda vyživovanou osobou je osoba vyživovaná fakticky, nebo zda jde o osobu, vůči níž je státní zaměstnanec povinen výživou. Označení vyživovaná osoba přísluší podle zákona o státní službě toliko osobě, které státní zaměstnanec výživu poskytuje, nebo osobě, které je povinen výživu poskytovat.

V tomto ohledu lze mít za to, že v případě osoby, které státní zaměstnanec výživu fakticky poskytuje, se jedná zároveň o osobu, které je státní zaměstnanec povinen výživu poskytovat (ačkoliv to takto explicitně zákonem stanoveno není). V opačném případě (při poskytování výživy a neexistenci vyživovací povinnosti) by za vyživované osoby mohly být označovány rovněž osoby, kterým státní zaměstnanec (například na základě dobročinnosti) poskytuje plnění (kvalitativně a kvantitativně odpovídající výživě), ač k tomu není podle zákona povinen. Za takových okolností by výživa nebyla odvozena od vyživovací povinnosti, ale existovala sama o sobě.

Vyživovanou osobou je třeba rozumět i osobu, kterou státní zaměstnanec fakticky nevyživuje, ale je k její výživě povinen na základě vyživovací povinnosti stanovené v občanském zákoníku nebo v zákoně o registrovaném partnerství, bez ohledu na důvod neplnění vyživovací povinnosti. Oprávněná osoba má tudíž status vyživované osoby bez ohledu, zda státní zaměstnanec svou vyživovací povinnost plní či neplní.

Poradní sbor dále uvedl, že v této souvislosti se často řeší otázka, zda povinnost státního zaměstnance poskytovat výživu je podmíněna neschopností oprávněného sám se živit (zpravidla nemá-li vlastní příjem). Neschopnost sám se živit není obecným (hmotněprávním) předpokladem pro existenci vyživovací povinnosti, ný-

brž je předpokladem pouze u některých jejích druhů.

Předpoklad neschopnosti oprávněného sám se živit není zákonodárcem vyžadován v případech úpravy výživného mezi manžely, výživného a zajištění úhrady některých nákladů neprovdané matce a vyživovací povinnosti registrovaných partnerů. Z toho vyplývá, že manžel (manželka), neprovdaná matka (po dobu dvou let od narození dítěte) a registrovaný partner mají status vyživované osoby bez ohledu, zda jsou schopni se sami živit či zda mají vlastní příjem.

V případech úpravy výživného rozvedeného manžela, vzájemné vyživovací povinnosti mezi rodiči a dětmi, vzájemné vyživovací povinnosti mezi předky a potomky a vyživovací povinnosti po zrušení partnerského soužití je naopak třeba zkoumat, zda rozvedený manžel, rodič, dítě, potomek, předek či bývalý partner je schopen sám se živit. Tím nejsou dotčeny případy, kdy je výživné přiznáno soudem.

#### **Závěr č. 26: Předčasné ukončení čerpání rodičovské dovolené**

Na posledním jednání v roce 2018 se poradní sbor zabýval otázkou předčasného ukončení čerpání rodičovské dovolené v prostředí státní služby.

Poradní sbor nejprve diskutoval o tom, zda má být ve výroku rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu rodičovské dovolené vždy uveden rozsah (doba) rodičovské dovolené, a přiklonil se většinou k názoru, že ano. Poté diskutoval o tom, zda má státní zaměstnanec nárok na ukončení čerpání rodičovské dovolené kdykoliv, či nikoliv. V tomto smyslu diskutoval poradní sbor o tom, zda je vydáním rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu rodičovské dovolené změna služebního poměru v rozsahu (době) rodičovské dovolené uvedeném ve výroku rozhodnutí fixována, či zda lze rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu rodičovské dovolené fakticky nahradit rozhodnutím o zařazení zpět k výkonu služby.

Poradní sbor vážil na jedné straně zájem státního zaměstnance ukon-

čit čerpání rodičovské dovolené coby překážku na straně zaměstnance, jíž plně disponuje, a na druhé straně zájem služebního úřadu, aby na služebním místě došlo ke splnění všech služebních úkolů, je-li služební místo dočasně obsazeno zástupem v pracovním nebo ve služebním poměru.

Poradní sbor se většinou přiklonil k závěru, že státní zaměstnanec má nárok ukončit čerpání rodičovské dovolené a bezprostředně poté nastoupit zpět do služby pouze dnem následujícím po uplynutí doby rodičovské dovolené uvedené ve výroku rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu rodičovské dovolené. Před uvedeným dnem (tedy v případě žádosti o předčasné ukončení čerpání rodičovské dovolené) má státní zaměstnanec nárok nastoupit zpět do služby, ale nemá nárok nastoupit zpět do služby bezprostředně po doručení oznámení o ukončení čerpání rodičovské dovolené, neboť služební orgán je primárně povinen zajistit řádný výkon služby a řádné plnění úkolů. Služební orgán tak rozhodne o zařazení státního zaměstnance zpět k výkonu služby z moci úřední na základě právní skutečnosti, jíž je oznámení státního zaměstnance o ukončení čerpání rodičovské dovolené, ve lhůtách pro vydání rozhodnutí podle správního řádu.

**„Vyživovanou osobou je třeba rozumět i osobu, kterou státní zaměstnanec fakticky nevyživuje, ale je k její výživě povinen na základě vyživovací povinnosti stanovené v občanském zákoníku nebo v zákoně o registrovaném partnerství, bez ohledu na důvod neplnění vyživovací povinnosti.“**

### Závěr č. 27: Dávka otcovské poporodní péče (otcovská)

Druhým tématem posledního jednání poradního sboru v roce 2018 byl institut dávky otcovské poporodní péče („otcovská“).

Předně poradní sbor uvedl, že podmínkou vyplácení otcovské je nepřítomnost zaměstnance v práci, neboť smyslem otcovské je umožnit osobní fyzickou péči o novorozené dítě (nadto podle zákona o nemocenském pojištění pojištěnec nemá nárok na výplatu otcovské za dobu, po kterou mu náleží ze zaměstnání, z něhož otcovské náleží, nadále započitatelný příjem).

Dále poradní sbor uvedl, že je-li podmínkou vyplácení otcovské nepřítomnost zaměstnance v práci, je namístě diskuse o tom, zda má být právem uznaným důvodem nepřítomnosti zaměstnance v práci samotné vyplácení otcovské nebo jiný důvod, jako je čerpání rodičovské dovolené nebo čerpání neplaceného volna.

První z možných právem uznaných důvodů nepřítomnosti zaměstnance v práci – samotné vyplácení otcovské – poradní sbor odmítl pro nepřípustnost rozšiřování taxativního výčtu překážek ve službě na straně státního zaměstnance.

Druhý z možných právem uznaných důvodů nepřítomnosti zaměstnance v práci – čerpání rodičovské dovolené – poradní sbor připustil, byť jej považuje za právně i prakticky problematický. Pokud je uznaným důvodem nepřítomnosti zaměstnance v práci čerpání rodičovské dovolené, musejí být státní zaměstnanci v rámci správního řízení (rozhodování o změně služebního poměru) na období pouhého jednoho týdne zařazováni mimo výkon služby z důvodu rodičovské dovolené a po jeho uplynutí zařazováni k výkonu služby na svá původní služební místa. Zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu rodičovské dovolené je rozhodováním ve věcech služebního poměru, což téměř vylučuje, aby bylo v době narození dítěte pružné a v souladu se zákonem reagováno na tuto událost (vede se správní řízení se všemi zákonnými náležitostmi).

Za právně i prakticky nejméně problematický považuje poradní sbor třetí z možných právem uznaných důvodů nepřítomnosti zaměstnance v práci –

čerpání neplaceného volna, není-li to pro státního zaměstnance z určitých důvodů nevýhodné (například pro počet zdravotního pojištění při delším neplaceném volnu), a není-li tedy odkázán na čerpání rodičovské dovolené. Toto volno považuje poradní sbor za obdobné neplacenému volnu poskytovanému do čtyř let věku dítěte (případy, kdy státní zaměstnanec nemá možnost umístit dítě do předškolního zařízení a nemůže zajistit řádnou péči o dítě ani jinak a vyrozuměl o tom řádně služební orgán a prokázal tuto skutečnost doložením rozhodnutí o nepřijetí dítěte do předškolního zařízení), a tedy je na jeho udělení právní nárok.

### Závěr č. 28: Souběh mateřské dovolené s instituty zproštění výkonu služby a zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů

Třetím tématem posledního jednání poradního sboru v roce 2018 byl souběh institutu mateřské dovolené s instituty zproštění výkonu služby a zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Pokud jde o otázku, zda je těhotná/porodivší státní zaměstnankyně zproštěná výkonu služby/zařazená mimo výkon služby z organizačních důvodů povinna oznámit služebnímu orgánu nástup na mateřskou dovolenou, vyšel poradní sbor ze závěru č. 8 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 23. září 2016. Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů a zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání a uvedl, že těhotná/porodivší státní zaměstnankyně zproštěná výkonu služby/zařazená mimo výkon služby z organizačních důvodů tuto povinnost nemá. Rozvedl, že mateřská dovolená je jednou z překážek ve službě na straně státního zaměstnance, pro kterou je služební orgán povinen omluvit nepřítomnost státního zaměstnance ve službě. Při zproštění výkonu služby/zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů ovšem státní zaměstnanec službu nevykonává, proto již nemusí svou nepřítomnost ve službě omlouvat.

Oznámí-li ovšem těhotná/porodivší státní zaměstnankyně zproštěná výkonu služby/zařazená mimo výkon služby

„Podmínkou vyplácení otcovské je nepřítomnost zaměstnance v práci, neboť smyslem otcovské je umožnit osobní fyzickou péči o novorozené dítě.“

z organizačních důvodů služebnímu orgánu nástup na mateřskou dovolenou, rozhodne služební orgán, dle většinového názoru poradního sboru, o skončení jejího zproštění výkonu služby/zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů a o jejím zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené. Poradní sbor k tomu doplnil, že zařazením mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené dochází ke stavění běhu doby 6 měsíců zařazení mimo výkon služby.

### Závěr č. 29: Běh doby šesti měsíců zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů po zrušení rozhodnutí o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo a vrácení věci k novému projednání odvolacím služebním orgánem

Ve svém zatím posledním zveřejněném závěru se poradní sbor zabýval otázkou, jak v případě, kdy odvolací služební orgán rozhodne o zrušení rozhodnutí o převedení na jiné služební místo a vrácení věci k novému projednání, a za situace, kdy odvolací služební orgán určí účinky svého rozhodnutí ke dni předběžné vykonatelnosti rozhodnutí o převedení, počítat běh doby šesti měsíců zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Poradní sbor jednomyslně přijal závěr, že po právní moci zrušujícího rozhodnutí odvolacího služebního orgánu doběhne pouze zbytek doby šesti měsíců zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, který neuplynul před vykonatelností později zrušeného rozhodnutí o převedení na jiné služební místo. ■

Autorka: **Mgr. Zuzana Brücknerová**, vedoucí oddělení koordinace státní služby sekce pro státní službu Ministerstva vnitra.