

Služební poměr podle zákona o státní službě ve srovnání s pracovním poměrem (1.)

Základní odlišnosti, vznik služebního poměru, překážky ve službě, úřednická zkouška

JUDr. Tereza Erényi, LL.M., Mgr. Daniel Vejsada

Od 1. 1. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon“), jehož proklamovaným základním cílem je zabezpečit profesionalitu státních zaměstnanců a omezit politické vlivy na jejich dosazování. Tyto otázky a naplnění těchto cílů byly také předmětem velmi dlouhé politické diskuze. Výsledkem celého procesu je právní předpis, který neupravuje pouze odlišnosti státních zaměstnanců při výkonu jejich činnosti proti běžným pracovním poměrům v soukromé sféře, ale naopak pro ně zavádí úplně nový právní vztah, tzv. služební poměr, který se principiálně neřídí zákoníkem práce (s výjimkou oblastí, kde na zákoník práce zákon výslovně odkazuje).

Zákon o státní službě tak naprosto samostatně upravuje (odlišně od zákoníku práce) například otázky vzniku služebního poměru, některé druhy překážek v práci (službě) a také zejména proces a důvody pro ukončení služebního poměru. V těchto oblastech pak lze najít některé významné odlišnosti od právní úpravy zákoníku práce.

Zákon tak zásadním způsobem ovlivní právní vztahy přibližně 60 000 státních zaměstnanců, když je vyjme z režimu zákoníku práce, který se bude nadále aplikovat na pracovní poměry zaměstnanců v soukromé sféře a zaměstnanců samosprávných celků a také některých úřadů či příspěvkových organizací, které pod zákon o státní službě nespádají (viz dále). Až dosud se přitom pracovní poměry zaměstnanců soukromé sféry a pracovní poměry zaměstnanců státní sféry řídily stejnými pravidly (s výjimkami v oblasti odměňování).

Právě na tyto odlišnosti se v článku zaměříme: V tomto čísle PSK probereme zejména rozdíly ve vzniku služebního poměru proti pracovním poměrům, podíváme se na otázky některých překážek v práci (službě) a otázky zákazu konkurence. V příštím díle se pak zaměříme zejména na rozdíly v ukončování pracovních a služebních poměrů a nároky z toho vyplývající.

Účinnost zákona o státní službě a jeho aplikovatelnost

Jak je uvedeno výše, nabyl zákon o státní službě účinnosti již od 1. 1. 2015 (některá ustanovení organizační povahy již dříve), byť **většina jeho ustanovení je reálně aplikovatelných až od 1. 7. 2015**, kdy do služebního poměru přejde většina současných státních zaměstnanců.

Přechod do služebního poměru se přitom bude lišit s ohledem na stávající vedoucí a řadové zaměstnance. Přechod nynějších vedoucích zaměstnanců (nově tzv. představených) bude automatický, tj. k 1. 7. 2015 dojde k automatickému překlopení pracovních poměrů na služební poměry. Nicméně i na pozice těchto vedoucích zaměstnanců budou muset být nejpozději do 30. 6. 2016 vyhlášena výběrová

řízení, tj. i vedoucí zaměstnanci budou muset následně projít výběrovým řízením na své místo.

Proti tomu zaměstnanci, kteří nejsou na vedoucích pozicích a jsou v pracovním poměru na dobu neurčitou, budou mít nárok na přijetí do služebního poměru pouze **na základě písemné žádosti podané nejpozději do 31. 8. 2015**. O tomto přijetí pak služební orgán vydá rozhodnutí nejpozději do 31. 12. 2015. Zaměstnanci, kteří splní podmínku předchozí praxe, budou přijati do služebního poměru na dobu neurčitou a nebudou muset skládat úřednickou zkoušku (viz níže). Pokud podmínku dosavadní praxe nesplní, budou přijati do služebního poměru pouze na dobu určitou a budou muset nejpozději do 30. 6. 2017 vykonat úřednickou zkoušku. Zaměstnanci, kteří o přechod do služebního poměru nepožádají, budou nejdéle do 30. 6. 2017 zaměstnání na základě jejich dosavadní pracovní smlouvy v běžném pracovním poměru a zákon o státní službě se na ně nebude aplikovat. K 30. 6. 2017 pak jejich pracovní poměr skončí ze zákona.

Je třeba poznamenat, že zákon o státní službě se nebude vztahovat na všechny státní organizace, resp. státem řízené organizace, ale pouze na tzv. správní úřady, které jsou v § 3 zákona definovány jako ministerstvo nebo jiný správní úřad, jestliže **je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy**. Následně pak § 2 zákona o státní službě vyjmenovává výjimky, na které se zákon nebude vztahovat. Mezi těmito výjimkami je např. člen vlády, členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předseda a inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů a mnohé další.

Díky výše uvedené definici pak zákon nedopadne ani na některé subjekty, u kterých by to bylo možné na první pohled očekávat. Nedopadne tak například na Nejvyšší kontrolní úřad, který je sice zřízen zákonem, ale není označen za správní úřad ani orgán státní správy. Dále nedopadne ani na příspěvkové organizace zřizované ministerstvy, kam patří například Ředitelství silnic a dálnic, CzechInvest, CzechTrade a mnohé další, jelikož buď nejsou zřízeny zákonem, nebo nejsou označeny jako správní úřad. A nedopadne ani na státní podniky, jako je například Česká pošta s. p.

Povaha služebního poměru

První významnou odlišností, která je důležitá pro pochopení rozdílů mezi služebním poměrem a pracovním poměrem, je jeho právní povaha. Ta se sice sama o sobě přímo do nároků státních zaměstnanců neprojeví, ale bude hrát velkou roli v tom, jaké principy se budou při posuzování práv a povinností ze služebního poměru aplikovat, jaké orgány budou rozhodovat spory a vůbec na jakých principech stojí jednání stran služebního poměru proti pracovním poměrům. V současné době mají takto specifické postavení již příslušníci bezpečnostních sborů¹⁾ nebo vojáci z povolání.²⁾ Naproti tomu právní vztahy zaměstnanců územních samosprávních celků se řídí zákoníkem práce, a zvláštní zákon stanoví pouze určité odchylky.

Pracovní poměr dle zákoníku práce je nepochybně soukromoprávním vztahem, což potvrdil také Ústavní soud v tzv. velkém nálezu³⁾, ve kterém zrušil ta ustanovení nového zákoníku práce z roku 2007, která se přičila zásadě, že pracovní právo je podmnožinou práva soukromého. Z výše uvedeného tak vyplývá, že pracovní právní vztahy se budou řídit základními principy soukromého práva, tedy zejména smluvní volností stran a možnostmi činit cokoliv, co zákon nezakazuje. Také

se v pracovněprávních vztazích díky jeho soukromoprávní povaze uplatní instituty, které jsou zakotveny v občanském zákoníku – tento právní předpis je totiž vůči zákoníku práce nadřazen jako právní předpis upravující soukromoprávní vztahy obecně.

Služební poměr je ale dle vyznění zákona o státní službě naopak vztahem veřejnoprávním, tedy vztahem, kde na jedné straně stojí orgán rozhodující jednostranně o právech a povinnostech druhé strany. Na služební poměr se tak nebudou uplatňovat ani základní zásady soukromého práva, vyjádřené v Hlavě první občanského zákoníku, ale naopak se budou aplikovat zásady uplatňování veřejné moci a základní zásady správního řízení vyjádřené v § 2 až § 8 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dále, vzhledem k tomu, že například kárné řízení nebo řízení o skončení služebního poměru bude svou povahou v podstatě řízením sankčním, se budou podle našeho názoru v těchto řízeních analogicky uplatňovat také základní zásady trestního řízení tak, jak jsou uplatňovány v současné době v řízeních týkajících se služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů.⁴⁾

Vznik služebního poměru

V pracovněprávních vztazích vzniká pracovní poměr nejčastěji na základě pracovní smlouvy, tedy souhlasného ujednání mezi budoucím zaměstnavatelem a zaměstnancem. Pouze u některých subjektů (mezi které spadaly převážně práve státní úřady) mohly být některé pracovní pozice vedoucích zaměstnanců obsazovány jmenováním, tedy jednostranným rozhodnutím budoucího zaměstnavatele, byť i zde je projevení souhlasu se jmenováním ze strany zaměstnance vyžadováno. Proces výběru zaměstnance není v pracovněprávních vztazích nijak zvlášť regulován, samozřejmě s výjimkou obecných právních předpisů zakazujících diskriminaci.

Ve služebních vztazích státních zaměstnanců bude vznikat služební poměr významně odlišným způsobem. Obsazení každého služebního místa (s výjimkou např. vedoucích zastupitelských úřadů) bude podléhat výběrovému řízení, a okruh osob, které se budou moci takového výběrového řízení zúčastnit, bude zejména na služební místa představených (tj. vedoucích státních zaměstnanců) **významně omezen na stávající státní zaměstnance** (s výjimkami uvedenými v zákoně). Z pohledu právní úpravy pak takové výběrové řízení bude de facto správním řízením o výběru žádosti (viz § 146 správního řádu) s určitými odlišnostmi uvedenými v zákoně. Jakmile bude na základě výběrového řízení vybrán vítězný žadatel, bude vydáno rozhodnutí o vzniku služebního poměru, tedy veřejnoprávní rozhodnutí zakládající práva a povinnosti žadatele. **Nebude se uzavírat žádná pracovní smlouva, služební poměr vznikne pouze na základě tohoto veřejnoprávního rozhodnutí.**

Zatímco pracovní smlouva v pracovněprávních vztazích je tedy výsledkem smluvní volnosti stran, které si mohou dohodnout cokoliv, co není z rozporu se zákonem, může být obsahem rozhodnutí o přijetí do služebního poměru pouze to, co zákon výslovně stanoví. Problém pak může nastávat zejména v oblastech, kde zákon o státní službě odkazuje na úpravu zákoníku práce, jehož ustanovení jsou ale obecně koncipována pro soukromoprávní vztahy.

Jako příklad lze uvést oblast odměňování upravenou zákoníkem práce, na kterou služební zákon odkazuje. Do tohoto okruhu ustanovení spadají také ustanovení

o způsobu výplaty platu a termínu výplaty, které předpokládají (nebude-li odlišná dohoda se zaměstnancem), že plat bude vyplacen v hotovosti na pracovišti, a že v případě, že zaměstnanec ve výplatním termínu čerpá dovolenou, bude plat vyplacen před jejím nástupem. Je proto běžné, že pracovní smlouvy obsahují zvláštní dohody o souhlasu zaměstnance s výplatou platu na účet, a to i v případě, že výplatní termín připadne na dobu čerpání dovolené. V pracovněprávních vztazích se již tato ujednání stala poměrně běžným obsahem každé pracovní smlouvy.

Vzhledem k tomu, že dosavadní pracovní smlouvy státních zaměstnanců ale s přechodem do služebního poměru zaniknou, nebudou taková ujednání u státních zaměstnanců nikde obsažena (do rozhodnutí o vzniku služebního poměru je nelze zahrnout). Z přísného pohledu by tak měly být platy státním zaměstnancům vypláceny v hotovosti na pracovišti a v případě, kdy případně výplatní termín na den, kdy si zaměstnanec čerpá dovolenou, mu plat vyplatit před nástupem na dovolenou. Je otázkou, zda bude možné obdobné situace řešit zvláštními dohodami mimo režim pracovní smlouvy uzavřenými mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem. Z podstaty služebního poměru jakožto veřejnoprávního vztahu je tato možnost poměrně diskutabilní.

Překážky ve výkonu služby

Naopak v překážkách ve výkonu služby není proti překážkám v pracovním poměru žádný velký rozdíl, jelikož zákon o státní službě v této otázce odkazuje ve většině úpravy na zákoník práce. Rozsah poskytovaných překážek ve službě se nicméně oproti překážkám v práci významně odlišuje.

Ministerstvo vnitra připravilo nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat. Podle tohoto nařízení bude státním zaměstnancům příslušet služební volno s nárokem na plat také v případě např. narození dítěte, kdy otec dítěte bude mít nárok na dva dny volna v období šesti týdnů po narození dítěte, na jeden den k účasti na svatbě sourozence nebo vnučete státního zaměstnance, na jeden den k uzavření registrovaného partnerství. Dále se služební volno s nárokem na plat poskytne také na jeden den při doprovodu dítěte do základní školy v první den jeho povinné školní docházky a zpět, na jeden den k účasti na vlastní promoci, promoci dítěte, sourozence nebo vnučete a v neposlední řadě také na jeden den v kalendářním roce na zařízení osobních záležitostí.

Postup pak je odůvodněn ze strany ministerstva tím, že dané případy služebního volna „*se jeví jako vhodné a souladné se současnými společenskými trendy*“. Určitou ironií pak může být nárok jednoho dne služebního volna k zařízení osobních záležitostí, odůvodněný tím, že toto služební volno slouží k „*vyřízení některých důležitých osobních záležitostí, jež státní zaměstnanec z různých důvodů nemůže zabezpečit mimo dobu výkonu služby (může se jednat například o různá jednání na úřadech, případně o jiné osobní záležitosti, k jejichž vyřízení by státní zaměstnanec musel čerpat dovolenou)*“.⁵⁾

Je zde samozřejmě otázkou, proč by se „*současné společenské trendy*“ či nutnost volna například k jednání na úřadech měly dotýkat pouze státních zaměstnanců ve služebním poměru dle zákona a nikoliv dalších zaměstnanců veřejného sektoru (jako například zaměstnanců územních samosprávných celků), když i vůči nim lze okruh pracovního volna, včetně nároku na mzdu, založit nařízením vlády.⁶⁾

Úřednická zkouška a omezení práv státních zaměstnanců

Je však třeba poznamenat, že ze služebního poměru neplynou státním zaměstnancům jen výhody. **Jednou významnou povinností, která přibude státním zaměstnancům, je složení úřednické zkoušky.** Na složení úřednické zkoušky bude mít státní zaměstnanec maximálně 12 měsíců od přijetí do služebního poměru, jelikož právě tak dlouho může maximálně trvat služební poměr na dobu určitou státního zaměstnance, který úřednickou zkoušku dosud nevykonal. **Na vykonání úřednické zkoušky má státní zaměstnanec dva pokusy, pokud ani v jednom nebude úspěšný, jeho služební poměr zanikne uplynutím doby.**

Dále musí státní zaměstnanci v rámci služebního poměru strpět určité omezení svých práv oproti zaměstnancům v pracovních poměrech. Je ovšem nutné říci, že určitá omezení existují pro zaměstnance státní sféry již nyní, spočívající například v přísnějším zákazu podnikání v souběhu s pracovním poměrem oproti zaměstnancům v soukromé sféře (viz § 303 odst. 4 zákoníku práce) nebo omezení členství v orgánech podnikajících právnických osob. Toto omezení pro státní zaměstnance zůstává shodné i v rámci zákona o státní službě, tedy i nadále jim bude zapovězeno být členy řídicích nebo kontrolních orgánů podnikajících obchodních korporací (tj. jednatelem, členem představenstva nebo dozorčích rad), s výjimkou případných členství na základě vyslání státu (kde tato funkce bude bez nároku na odměnu). Omezení další výdělečné činnosti pak bude ve služebním poměru ještě přísnější než dosud, kdy státní zaměstnanci nebudou moci bez souhlasu vykonávat jakoukoliv vedlejší výdělečnou činnost, nejenom podnikání (s výjimkami uvedenými v zákoně, např. publikační činnosti).

Naprostou novinkou pak bude omezení práva na stávkou u představených (tj. vedoucích státních zaměstnanců) podle § 82 zákona, a to na všech úrovních řízení, tedy včetně například vedoucích odborů či oddělení. Dosud takový zákaz platil zejména pro příslušníky bezpečnostních sborů, ozbrojených složek a zaměstnanců zdravotnických zařízení (za určitých podmínek). Zařazení vedoucích státních zaměstnanců do tohoto okruhu osob se jeví jako poměrně přísné omezení a je otázka, zda by při případném přezkumu ústavnosti toto ustanovení obstálo, zejména v takto široké podobě. Navíc, při případné stávce řadových státních zaměstnanců by stejně ani přítomnost představených nezabránila narušení chodu těchto úřadů.

Závěr

V prvním díle jsme se věnovali zejména rozdílům mezi služebním a pracovním poměrem z pohledu jeho právní povahy, vzniku a naplně. V příštím díle v PSK č. 9/2015 se podíváme na rozdíly v otázkách skončení služebního a pracovního poměru a na nároky související s ukončením služebních poměrů.

Poznámky:

- ¹⁾ Viz zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- ²⁾ Viz zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- ³⁾ Viz Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008.
- ⁴⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007.
- ⁵⁾ Viz důvodová zpráva k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat.
- ⁶⁾ Viz nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci.