

Služební poměr podle zákona o státní službě ve srovnání s pracovním poměrem (2.)

Skončení služebního poměru, kárné řízení

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

V první části článku v PSK č. 8/2015 jsme probrali základní principy zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), a jeho dopadů na právní vztahy státních zaměstnanců vůči státu. Soustředili jsme se přitom zejména na otázky vzniku služebních poměrů a jejich obsahu. V druhé části článku se zaměřujeme na způsoby zániku služebního poměru a problematiku kárného řízení, a to vždy ve srovnání s obdobnými pracovními vztahy. Vzhledem k rozsahu problematiky jsme se nakonec rozhodli přidat ještě třetí část v PSK č. 10/2015, ve které projdeme možností přezkoumání neplatnosti skončení služebního poměru a nároky vyplývající z tohoto skončení.

Skončení služebního poměru

Jak jsme již popisovali v prvním díle našeho článku, je služební poměr veřejnoprávním vztahem (na rozdíl od pracovního poměru, který je soukromoprávním vztahem). Ve služebním poměru tak hrají hlavní roli rozhodnutí služebního (správního) úřadu, nikoliv smluvní ujednání stran, jak je tomu v případě pracovních vztahů.

Tomuto principu pak odpovídá i právní úprava skončení služebních poměrů v hlavě páté zákona o státní službě. V podstatě lze způsoby skončení služebního poměru rozdělit do dvou základních okruhů, a to (i) **skončení na základě rozhodnutí služebního úřadu** nebo (ii) **skončení ze zákona**. Zákon o státní službě pak vůbec nezná skončení služebního poměru dohodou stran, což je naopak jeden z nejčastějších způsobů zániku pracovního poměru.

Skončení služebního poměru na základě rozhodnutí

V § 72 zákona o státní službě je upraveno, v jakých případech služební úřad rozhodne o skončení služebního poměru státního zaměstnance. Z dikce tohoto ustanovení, kdy zákon přímo stanoví, že služební úřad „rozhodne o skončení“, lze dojít k závěru, že v případě naplnění níže uvedených důvodů je služební úřad povinen o skončení služebního poměru rozhodnout, aniž by mu byl dán prostor k úvaze. Na tomto místě je zřejmá další významná odlišnost od pracovních vztahů, kde i pokud jsou dány důvody k jednostrannému skončení pracovního poměru zaměstnavatelem (např. výpovědí nebo okamžitým zrušením), je pouze na uvážení zaměstnavatele, zda je využije či zda bude v pracovních vztahu pokračovat (uplatňuje se tedy autonomie vůle, typická pro soukromoprávní vztahy).

Z rozhodnutí služebního úřadu tedy služební poměr skončí v následujících případech:

- a) nespňuje-li *státní zaměstnanec požadavek občanství členského státu Evropské unie nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru,*

JUDr. Tereza Erényi, LL.M. a Mgr. Daniel Vejsada působí v PRK Partners s.r.o., advokátní kancelář

- b) *jestliže 2 po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě **dosahoval nevyhovující výsledky,***
- c) ***nesplňuje-li** státní zaměstnanec bez zavinění služebního úřadu jiný **předpoklad** potřebný k výkonu služby, nebo*
- d) *uplynula-li marně doba, po kterou byl státní **zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.***

Z těchto čtyř důvodů skončení služebního poměru jsou pravděpodobně nejzávažnější důvody uvedené pod písmeny b) a d), tedy skončení z důvodu nevyhovujícího služebního hodnocení a skončení po zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, které blíže rozebíráme dále.

Nevyhovující služební hodnocení [§ 72 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě]

Služební hodnocení má být standardně prováděno u každého státního zaměstnance jednou ročně, a to vždy bezprostředně nadřazeným státním zaměstnancem. Výjimečně může být služební hodnocení prováděno i dříve, a to v případech, kdy státní zaměstnanec přechází k jinému služebnímu úřadu nebo v případě, že poslední služební hodnocení obsahovalo závěr o nevyhovujících výsledcích.

V takovém případě se další služební hodnocení provede dle § 155 odst. 2 věta druhá zákona o státní službě již po 6 měsících. Prakticky tak státnímu zaměstnanci, který dosahuje nevyhovujících výsledků, zanikne služební poměr až po dvou služebních hodnoceních obsahujících tento závěr, tedy klidně až po roce a 8 měsících, kdy tyto nevyhovující výsledky podává, pokud by jeho nevyhovující výsledky nedosáhly takové intenzity, že by odůvodnily uložení kárného opatření propuštění ze služebního poměru v rámci kárného řízení (což by ale mělo dle § 89 odst. 3 zákona o státní službě dopadat pouze na extrémní případy). Pokud totiž zaměstnanec začne podávat nevyhovující pracovní výsledky hned poté, co obdržel pozitivní služební hodnocení, další služební hodnocení může být provedeno nejdříve za rok.

K vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru je však třeba celkem dvou hodnocení o nevyhovujících výsledcích, přičemž další hodnocení bude moci být provedeno až za 6 měsíců, což celkem dává i rok a půl bez možnosti skončení služebního poměru z těchto důvodů. K tomu je třeba připočítat 60denní dobu ke skončení služebního poměru od rozhodnutí o skončení služebního poměru (více ve 3. části v PSK č. 10/2015).

V rámci pracovního poměru lze zaměstnance, který podává neuspokojivé pracovní výsledky, propustit dle § 52 písm. f) zákoníku práce prakticky již po 5 – 6 měsících neuspokojivých výsledků (případně i dříve v závislosti na konkrétní práci a přiměřené době k nápravě).

V této souvislosti je skutečně s podivem, jakým způsobem zákonodárce naplňuje snahu o profesionalizaci státní správy, když připouští, že zaměstnanci s nevyhovujícími pracovními výsledky mohou reálně fungovat ve služebních úřadech i více než rok a půl bez možnosti propuštění.

Výše uvedený postup nicméně platí pouze pro řadové státní zaměstnance. V případě představených je postup odlišný, zde totiž již v případě jediného nevyhovujícího služebního hodnocení bude (musí být) představený odvolán ze služebního místa představeného a následně (nebude-li k dispozici žádné vhodné služební místo), bude zařazen mimo výkon služby. Vůči nevyhovujícím pracovním výsledkům

představených je tedy zákon přísnější, když pro odvolání stačí pouze jedno hodnocení o nevyhovujících výsledcích. Nicméně i po odvolání představenému následně může vzniknout nárok na odbytné ve výši až 12 měsíčních platů (více ve 3. části). Tento postup je velmi odlišný od pracovního poměru, kde zaměstnanec při propuštění z důvodu neuspokojivých pracovních výsledků nemá nárok na žádné odstupné, ať již se jedná o vedoucího nebo řadového zaměstnance.

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů [§ 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě]

Zařazení mimo výkon služby znamená, že zaměstnanec nedochází do zaměstnání, přestože jeho služební poměr nadále trvá. K zařazení mimo výkon služby dle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě může dojít z mnoha různých důvodů. Nejedná se jen o případy, kdy dojde k zániku služebního místa (např. v důsledku změny systemizace), ale také o případy, kdy je zaměstnanec odvolán z vedoucího místa představeného (viz výše), nebo kdy nemůže dále vykonávat službu z důvodu dlouhodobé ztráty zdravotní způsobilosti, a pro státního zaměstnance není k dispozici jiné vhodné služební místo. **Maximální dobou, po kterou může být zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, je 6 měsíců – po tuto dobu náleží zaměstnanci kompenzace ve výši 80 % platu.** Po uplynutí této doby služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru a státnímu zaměstnanci vzniká nárok na odbytné (více ve 3. části).

Doby pro skončení služebního poměru

Pro skončení služebního poměru v důsledku rozhodnutí služebního úřadu stanoví zákon o státní službě různé lhůty. Při rozhodnutí služebního úřadu podle § 72 odst. 1 písm. a) a d) zákona o státní službě skončí služební poměr ve lhůtě 10 dnů od právní moci rozhodnutí služebního úřadu. Při rozhodnutí dle § 72 odst. 1 písm. b) a c) zákona skončí služební poměr ve lhůtě 60 dnů od rozhodnutí o skončení (zde je tak v podstatě zachována výpovědní doba v délce obdobné s výpovědní dobou při rozvázání pracovního poměru). Samotné rozhodnutí by měl služební úřad vydat bezodkladně poté, co budou naplněny důvody k takovému rozhodnutí, nejdéle však do 30 dnů v souladu s § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Skončení na základě žádosti zaměstnance

Do kategorie skončení služebního poměru rozhodnutím služebního úřadu také spadá skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance upravené v § 73 zákona o státní službě. V případě písemné žádosti státního zaměstnance o skončení služebního poměru služební úřad vydá rozhodnutí o skončení služebního poměru tak, aby služební poměr skončil do 60 dnů ode dne podání žádosti. V tomto případě je tedy doba pro skončení služebního poměru obdobná jako dvouměsíční výpovědní doba u pracovního poměru (která je však počítána na celé kalendářní měsíce a je tak obvykle delší než 60 dnů).

Skončení služebního poměru ze zákona

Proti výše uvedeným důvodům, při jejichž naplnění dojde ke skončení služebního poměru z rozhodnutí služebního úřadu, upravuje dále zákon o státní službě v § 74 odst. 1 důvody, při jejichž naplnění dojde k zániku služebního poměru přímo ze zákona, aniž by bylo třeba přijmout jakékoli rozhodnutí služebního úřadu.

Služební poměr tedy skončí bez dalšího ze zákona v následujících případech:

- a) v případě, kdy byl státní zaměstnanec **pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin**, čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti nebo k nepodmíněnému trestu odnětí svobody,
- b) v případě, kdy v řízení o trestném činu podle písmene a), jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let, bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání,
- c) v případě, že byl státnímu zaměstnanci **pravomocně uložen trest zákazu činnosti** vykonávat službu,
- d) v případě, kdy byl státní zaměstnanec na základě pravomocného soudního rozhodnutí **omezen na svéprávnosti**,
- e) bylo-li státnímu zaměstnanci **pravomocně uloženo kárné opatření propuštění** ze služebního poměru,
- f) zrušením služebního poměru služebním orgánem nebo státním zaměstnancem **ve zkušební době** z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu,
- g) posledním dnem kalendářního měsíce, v němž státní **zaměstnanec nevykoná úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku**, nebo
- h) dnem 31. prosince kalendářního roku, v němž státní **zaměstnanec dovršil věk 70 let**.

Z úpravy uvedené v písmenu a) a b) je pak zřejmé, že pro státní zaměstnance bude v tomto ohledu zákon o státní službě přísnější, než byl doposud zákoník práce, jelikož okruh trestných činů, při jejichž spáchání dojde k zániku služebního poměru, je zde proti důvodům pro skončení pracovního poměru okamžitým zrušením ze strany zaměstnavatele podle § 55 odst. 1 písm. a) zákoníku práce významně rozšířen. Rozhodnutí soudů, která budou mít za následek skončení služebního poměru ze zákona [tedy dle písm. a) až d) viz výše], budou soudy povinny zaslat na vědomí taktéž služebnímu úřadu.

Poměrně nelogicky je zařazeno mezi důvody skončení služebního poměru ze zákona pod písmenem f) také skončení služebního poměru z důvodu zrušení služebního poměru **ve zkušební době, která je stanovena všem novým státním zaměstnancům v délce 6 měsíců** od vzniku služebního poměru dle § 29 odst. 2 zákona o státní službě. Zákon zde zcela opomíjí fakt, že služební úřad bude muset nejprve určitým způsobem projevit svou vůli služební poměr zrušit ve zkušební době – což bude muset udělat podle našeho názoru jedině vydáním formálního správního rozhodnutí. Navíc, zákon o státní službě ani možnost zrušení služebního poměru ve zkušební době neupravuje, pouze se omezuje na konstatování, že při provedení takového zákonem neupraveného úkonu služební poměr skončí ze zákona.

Naprostou novinkou je pak automatické skončení služebního poměru ke konci kalendářního roku, ve kterém státní zaměstnanec dosáhne 70 let věku. Toto ustanovení se inspirovuje například úpravou zákona o soudech a soudcích, který upravuje zánik funkce soudce obdobným způsobem dosažením 70 let věku.¹⁾ V pracovněprávních vztazích obdobná úprava neexistuje.

Mimo výše uvedené také služební poměr skončí ze zákona v případech, kdy je státní zaměstnanec jmenován soudcem nebo státním zástupcem, stane se vojákem z povolání nebo začne zastávat jinou pozici uvedenou v § 33 odst. 2 zákona o státní službě. Samozřejmě služební poměr zanikne také v případě smrti státního zaměstnance.

Ve výše uvedených případech pak služební poměr zaniká vždy hned ke dni, kdy dojde ke vzniku události zapříčínující jeho skončení – není zde tedy žádná „výpovědní“ doba. Zákoník práce upravuje skončení pracovního poměru ze zákona poměrně výjimečně – aplikuje se pouze v případě smrti zaměstnance nebo u cizinců v případě, kdy ztratí příslušná oprávnění k výkonu práce na území České republiky.

Kárné řízení

V souvislosti s otázkami skončení služební poměru považujeme za důležité zmínit také kárné řízení, ve kterém budou řešeny prohřešky státních zaměstnanců proti služební kázi a které může vést až k propuštění ze služební poměru.

Kárné řízení je upraveno v § 87 a následujících zákona o státní službě a stanoví mimo jiné definici kárného provinění, možné tresty a procesní postup projednávání kárného provinění v kárném řízení. Mezi možné tresty v kárném řízení patří písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 měsíců (obdobná možnost potrestání v pracovněprávních vztazích neexistuje), odvolání ze služební místa představeného nebo propuštění ze služební poměru [na základě pravomocného uložení tohoto kárného opatření zaniká služební poměr ze zákona – viz § 74 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě výše]. Zákon o státní službě pak uvádí, že poslední dvě opatření (odvolání či propuštění) lze uložit pouze v případě, kdy státní zaměstnanec spáchá jen zvlášť závažné provinění, zejména v případech, kdy porušuje služební kázeň dlouhodobě, způsobil zvlášť závažný následek nebo jednal ze zavrženíhodné pohnutky (mělo by být tedy výjimečné).

Vzhledem k tomu, že kárné řízení je ze své povahy veřejnoprávním sankčním řízením (které vede ke správnímu trestu), platí i zde zásada (vyjádřená výslovně v § 89 odst. 5 zákona o státní službě), že v kárném řízení nelze uložit trest za jednání, za které již byl státní zaměstnanec potrestán jiným orgánem, tedy například mu byl uložen trest za přestupek dle přestupkového zákona nebo byl soudem odsouzen za trestný čin. Domníváme se tedy, že pokud bude zaměstnanec uložen trest jiným orgánem, který však nenaplní důvody pro skončení služební poměru ze zákona dle § 74 odst. 1 písm. a) až d) zákona o státní službě, vyhne se tímto státní zaměstnanec jakémukoliv postihu v rámci jeho služební poměru. Jako příklad lze zmínit řízení služební vozidla ve službě v opilosti. Bude-li státní zaměstnanec přistižen policií a uložena mu pokuta, nebude moci být toto jednání předmětem kárného řízení dle služební poměru.

Kárné řízení vedou kárné komise zřízené u služebnímu úřadu, kdy alespoň jeden člen této komise musí mít magisterské vzdělání v oboru právo. Kárné komise jsou dvoustupňové, přičemž kárná komise druhého stupně (která bude projednávat odvolání proti rozhodnutím kárných komisí prvního stupně) bude zřízena na Ministerstvu vnitra ČR.

Závěr

V posledním díle navážeme na téma tohoto dílu a podíváme se, jaké jsou možnosti přezkoumávání skončení služební poměru a nároky státních zaměstnanců. Závěrem také rozebereme pohled Ústavního soudu na zákon o státní službě uvedený v jeho rozhodnutí o návrhu prezidenta na zrušení tohoto zákona, který byl Ústavním soudem zamítnut. *Dokončení příště*

Poznámka:

Viz § 94 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.