

# Zákon o státní službě: dobrý sluha, nebo špatný pán?

*Autor: Hana Erbsová, Ambruz & Dark Deloitte Legal s.r.o., advokátní kancelář*

Zdroj: Právní rádce

Datum vydání: 10.6.2016

Rubrika: Právo a veřejná správa

Strana: 64

## **Proč nezná výběrové řízení ve státní sféře poražených? Jaké nedostatky má nové služební hodnocení a co když se úřední šiml splaší?**

Aktuálně platný zákon o státní službě (zákon č. 234/2014 Sb.; dále také „ZSS“), který převážně nabyt účinnosti 1. 1. 2015, spatřil světlo světa cestou vskutku podivuhodnou. Svoji pouť Parlamentem ČR započal coby novela tehdy platného služebního zákona (tento zákon č. 218/2002 Sb. se ovšem nikdy nestal plnohodnotně účinným), jejíž součástí byla i náležitá důvodová zpráva. Během projednávání v Poslanecké sněmovně byla tato novela prostřednictvím tzv. komplexního pozměňovacího návrhu nahrazena návrhem zcela nového zákona o státní službě (bez důvodové zprávy). K jeho projednání bylo následně opakováno druhé čtení, nový zákon byl přijat a zveřejněn dne 6. 11. 2014 (tj. necelé dva měsíce před datem účinnosti) ve Sbírce zákonů.

Tento mimořádně kreativní přístup k přijetí nové právní normy byl samozřejmě předložen k přezkoumání Ústavnímu soudu, jenž se s ním v nálezu zveřejněném pod č. 199/2015 Sb. obratně vypořádal konstatováním, že sice došlo k porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu k pochybení, které je též v rozporu s ústavou, ovšem v tomto konkrétním případě převažuje zájem na ochraně hodnot materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti nad zájmem na zrušení předmětného zákona. Neexistence použitelné důvodové zprávy k platnému znění tohoto – zjevně ve spěchu připraveného – zákona ovšem nyní v praxi podstatně ztěžuje jeho dodržování.

### **Služební poměr není pracovní poměr**

Zásadní rozdíl mezi služebním poměrem a pracovním poměrem je dán tím, že zákon o státní službě je ve své podstatě veřejnoprávní normou. Vznik, obsah a zánik služebního poměru není – na rozdíl od pracovního poměru – určován v podstatných rysech dohodou zaměstnance a zaměstnavatele, nýbrž jednostranným rozhodnutím či příkazem zaměstnavatele, reprezentovaného služebním orgánem. Pakliže se tento jednostranný úkon zaměstnavatele týká zákonem vymezených věcí služby (výčet v § 159 odst. 1 ZSS), předchází mu obvykle formální řízení podle ustanovení zákona o státní službě a správního řádu. Výsledné rozhodnutí, případně jiný zásah služebního orgánu, jakož i jeho nečinnost, je pak zpravidla možné napadnout opravnými, resp. obrannými prostředky (odvoláním, rozkladem, námitkou podjatosti úřední osoby, žádostí o opatření proti nečinnosti, podnětem k prohlášení nicotnosti rozhodnutí). Posléze – při splnění podmínek určených soudním řádem správním – se zaměstnanec může bránit také žalobou ke správnímu soudu. Proti rozhodnutí o žalobě je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

K dispozici jsou ovšem i mimořádné opravné prostředky v podobě přezkoumání pravomocného rozhodnutí nebo obnovy řízení.

Státní zaměstnanec může podat odvolání proti všem rozhodnutím vydaným v záležitostech uvedených v § 159 odst. 1 ZSS, s výjimkou věcí zařazených v odstavci 2 tohoto ustanovení. Odvolat se tedy lze např. proti rozhodnutí o platu, o přiznání odměny, o (ne)povolení výkonu jiné výdělečné činnosti vedle služby, kratší služební doby či tzv. studijního volna, proti rozhodnutím souvisejícím se zvyšováním vzdělání na náklady služebního úřadu, proti zařazení na určité služební místo, přeložení, převedení na jiné služební místo nebo zařazení mimo výkon služby, proti uložení kárného opatření a samozřejmě proti rozhodnutí o odvolání z místa představeného nebo o skončení služebního poměru. Proti průběhu a závěrům služebního hodnocení je možné se bránit v odvolání proti rozhodnutí o odvolání z místa představeného nebo o skončení služebního poměru a také v odvolání proti rozhodnutí o platu, jímž je zaměstnanci v návaznosti na hodnocení snížen či odňat osobní příplatek. V ostatních případech není vyloučena obecná stížnost dle § 157 ZSS.

Státní zaměstnanec má také možnost podat ve věcech výkonu služby a služebního poměru stížnost (§ 157 ZSS), která však nemá nahradit či duplikovat řádný opravný prostředek určený zákonem.

Veřejnoprávní charakter služebního poměru s sebou logicky nese značné navýšení administrativní zátěže zejména pro představené státní zaměstnance, kteří obvykle fakticky připravují podklady pro vydání rozhodnutí ve věcech služby, i když tato pravomoc formálně přísluší vedoucímu služebního úřadu. Tomu nasvědčuje i fakt, že nová sekce pro státní službu na ministerstvu vnitra za dobu své poměrně krátké existence již vypracovala desítky vzorových rozhodnutí, metodických pomůcek, služebních předpisů a stanovisek nezbytných k tomu, aby mohly služební úřady vůbec zákon o státní službě v praxi dodržovat.

Seznam služebních úřadů, které jsou povinny podle tohoto zákona postupovat, je rovněž zveřejněn na webové stránce ministerstva (<http://www.mvcr.cz/sluzba/>).

#### **Vstup do státní služby (výběrové řízení)**

Obsazování uvolněných služebních míst je možné v zásadě pouze cestou výběrového řízení, jehož základní rámec stanoví přímo zákon (§ 24–29 ZSS). Bez výběrového řízení lze volné služební místo obsadit přeloženým státním zaměstnancem (na dobu nezbytně nutnou, § 47 ZSS), převedeným zaměstnancem, který nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě (§ 61 ZSS), zaměstnancem, který ukončil výkon zahraniční služby (na dobu až dvou let, § 67 ZSS), zaměstnancem, u kterého odpadl důvod změny služebního poměru nebo zařazení mimo výkon služby v případech stanovených zákonem a který se nemůže vrátit na své původní místo (§ 70 ZSS), a zaměstnancem zařazeným mimo výkon služby z organizačních důvodů (§ 62 ZSS). Výběrové řízení se rovněž nekoná, obsazuje-li se služební místo podle jiného zákona.

Vyhlášená výběrová řízení jsou zveřejněna na úřední desce služebního úřadu a v informačním systému o státní službě. Do 30. 6. 2017 by měla ještě probíhat výběrová řízení na obsazení služebních míst představených (obsazených k 1. 7. 2015 dosavadními vedoucími zaměstnanci) dle přechodných ustanovení zákona o státní službě (§ 188 ZSS), která jsou specifická tím, že se jich mohou účastnit výhradně státní zaměstnanci působící v oboru služby, v němž je dané místo zařazeno. Zákon tak vytváří účinnou překážku vstupu odborníků, kteří nejsou státními zaměstnanci, na většinu vedoucích míst ve státní správě.

Běžné výběrové řízení na místo představeného, s výjimkou druhého a třetího kola výběrového řízení na místo vedoucího oddělení, pak neumožňuje účast odborníků z řad osob samostatně výdělečně činných (§ 54 až 59 ZSS).

Zájem o účast ve výběrovém řízení musí uchazeč projevit formou písemné žádosti o přijetí do služebního poměru; stávající státní zaměstnanec podává žádost o zařazení na služební místo nebo žádost o jmenování na služební místo představeného, pokud jde o výběrové řízení na místo představeného.

Již v této fázi může výběrové řízení pro některé uchazeče skončit, pokud je jejich žádost vyřazena pro nesrozumitelnost, nedostatek náležitostí anebo pro nesplnění zákonných předpokladů a požadavků pro přijetí do služebního poměru a zařazení na dané služební místo. O vyřazení žádosti se uchazeč vyrozmí; zákon však neurčuje, jakou formou. Takový uchazeč ovšem není pokládán za neúspěšného (úspěšní a neúspěšní žadatelé jsou určeni z řad těch, kteří se zúčastnili výběrového řízení před komisí), proto nemá právo na doručení protokolu o průběhu a výsledku výběrového řízení a nemůže proti němu podat námitky (§ 164 ZSS).

Současně ovšem zákon žadatele o přijetí do služebního poměru označuje za účastníka řízení (§ 161 ZSS) a na rozhodování o přijetí do služebního poměru se vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby, resp. správní řád. V zásadě by proto mělo být možné se proti vyřazení žádosti bránit cestou správní žaloby. Vzhledem ke krátké době účinnosti zákona však zatím není jasné, zda může být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu či žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (zásahová žaloba). Správní soudy však již v minulosti rozhodovaly na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu i o aktech, které byly označeny jako „vyrozumění“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 68/2012 – 47 ze dne 30.9.2014). Až do vyjasnění této otázky bude zřejmě vhodné podat z důvodu opatrnosti raději oba typy žaloby. Je ovšem nutno počítat s tím, že průměrná délka řízení před správním soudem se počítá spíše v letech než v měsících. Navíc na přijetí do služebního poměru, resp. na zařazení či jmenování na služební místo nemá právní nárok dokonce ani „vítěz“ výběrového řízení (§ 23 ZSS), lze se tedy domáhat práva na účast ve výběrovém řízení a jeho řádný průběh, nikoliv však přijetí do státní služby.

Již vyhlášené výběrové řízení zákon dovoluje zrušit tehdy, pokud žádný uchazeč neuspěl, anebo služební orgán z úspěšných uchazečů nevybral žádného „vítěze“, a také tehdy, pokud neúspěšný žadatel napadne výběrové řízení důvodnými námitkami (§ 164 ZSS). Dojde-li ke zrušení již zveřejněného výběrového řízení z jiných důvodů, měli by mít uchazeči, kteří již podali příslušnou žádost, možnost se také bránit. Opět bude ovšem záviset na formě a obsahu takového úkonu, jaký obranný prostředek použít.

Výběrové řízení provádí výběrová komise a má obvykle podobu pohovoru, případně doplněného o písemný test či ověření požadované úrovně znalosti cizího jazyka. O průběhu a výsledku výběrového řízení se sepisuje protokol, který musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti (§ 164 ZSS). Protokol však neuvádí „vítěze“ výběrového řízení (který vzejde až z následné dohody mezi služebním orgánem a bezprostředně nadřízeným představeným budoucího zaměstnance; § 28 ZSS), pouze pořadí úspěšných a seznam neúspěšných žadatelů.

Protokol je zaslán všem žadatelům, nicméně námitky proti němu mohou podat do pěti dnů pouze ti neúspěšní. Proto se nyní v praxi často objevují výběrová řízení, v nichž všichni žadatelé uspěli, tudíž nikdo není oprávněn podat námitky.

O námitkách rozhodne do 15 dnů výběrová komise, a jsou-li důvodné, povedou ke zrušení výběrového řízení. Nedůvodné námitky budou zamítnuty, přičemž i proti takovému rozhodnutí je možné se bránit správní žalobou.

### **Služební hodnocení a osobní příplatek**

Dalším citlivým bodem služebního poměru je přímá závislost nenárokové složky platu – osobního příplatku – na výsledku služebního hodnocení (§ 149, 155 a 156 ZSS, nařízení vlády č. 134/2015 Sb., služební předpis č. 11/2015). Pravidelnému služebnímu hodnocení se podrobují všichni státní zaměstnanci, kteří v uplynulém, hodnoceném kalendářním roce vykonávali službu po dobu delší než šest měsíců (to neplatí, jde-li o „mimořádné“ hodnocení spojené s přechodem zaměstnance na jiný služební úřad).

Byť je závěrečný výrok hodnocení (na škále vynikající, dobré, dostačující a nedostačující) výsledkem matematického výpočtu z dosaženého bodového hodnocení, základem je vždy subjektivní hledisko představeného, který hodnotí svého podřízeného. Ostatně i hodnocené oblasti jsou vymezeny poměrně vágně (u zaměstnance mají být slovně a bodově hodnoceny např. tvůrčí schopnosti, strategické myšlení, schopnost sebereflexe, schopnost udržovat konstruktivní mezilidské vztahy, povzbudit, ocenit a objektivně spravedlivě hodnotit, osobní rozvoj v kontextu státní služby apod.). Vzhledem k vytíženosti představených plněním úkolů služebního úřadu, prohlubováním či zvyšováním vzdělání a administrativou spojenou s naplňováním zákona o státní službě si lze jen těžko představit, že budou schopni udržovat se všemi svými podřízenými natolik intenzivní kontakt, aby dokázali provést jejich smysluplné, nikoliv jen ryze formální, hodnocení ve všech shora zmíněných oblastech. Zaměstnanci, který dosáhl ve služebním

hodnocení nevyhovujícího výsledku, nemůže být přiznán, resp. bude odňat osobní příplatek. Nevyhovující výsledek služebního hodnocení u představeného povede k jeho odvolání (§ 60 ZSS). Dvakrát po sobě opakovaný nevyhovující výsledek hodnocení znamená pro státního zaměstnance skončení služebního poměru (§ 72 odst. 1 ZSS); služební hodnocení se v takovém případě opakuje již po šesti měsících. Jak již bylo zmíněno, proti průběhu a výsledku služebního hodnocení se může v rámci odvolání bránit zaměstnanec, který byl na základě hodnocení rozhodnutím služebního orgánu odvolán z místa představeného anebo byl ukončen jeho služební poměr, a také zaměstnanec, jemuž byl rozhodnutím o platu odňat nebo snížen osobní příplatek. Rozhodnutí o odvolání může být posléze napadeno žalobou ke správnímu soudu.

---

Deloitte Legal označuje právní praxe členských firem Deloitte Touche Tohmatsu Limited nebo jejich přidružené společnosti, které poskytují právní služby, a Deloitte Tax označuje daňové praxe členských firem Deloitte Touche Tohmatsu Limited nebo jejich přidružených společností.

Deloitte označuje jednu či více společností Deloitte Touche Tohmatsu Limited, britské privátní společnosti s ručením omezeným zárukou („DTTL“), jejich členských firem a jejich spřízněných subjektů. Společnost DTTL a každá z jejích členských firem představuje samostatný a nezávislý právní subjekt. Společnost DTTL (rovněž označovaná jako „Deloitte Global“) služby klientům neposkytuje. Podrobný popis právní struktury společnosti Deloitte Touche Tohmatsu Limited a jejích členských firem je uveden na adrese [www.deloitte.com/cz/onas](http://www.deloitte.com/cz/onas).