

PRÁVNÍ POSTAVENÍ STÁTNÍHO ZAMĚSTNANCE ZAŘAZENÉHO MIMO VÝKON SLUŽBY Z ORGANIZAČNÍCH DŮVODŮ¹

PAVEL KOPECKÝ

Abstract: Non-active Status of Civil Servant Due to Organisational Reasons

This paper deals with the topic of a non-active status of civil servant due to organisational reasons. The author specifically focuses on legal grounds that may lead to a civil servant being temporarily placed in a non-active status. The author analyses available defence instruments for civil servants against temporarily leaving the service. During the non-active status, the civil servant does not execute their service, the period of the non-active status is generally limited to six months. If the non-active status exceeds the six-month period it shall be decided to terminate the civil service employment. Additionally, the author provides an overview of the rights and duties of both the civil servant and the appointing authority during the period of non-active status.

Keywords: civil service; civil servant; non-active status

Klíčová slova: státní služba; státní zaměstnanec; zařazení mimo výkon služby

DOI: 10.14712/23366478.2023.50

ÚVOD

Předkládaný text má za cíl analyzovat právní postavení státního zaměstnance ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „ZSS“), který byl zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů. Důraz bude kladen zejména na prostředky, kterými se může státní zaměstnanec bránit jak proti svému zařazení mimo výkon služby, tak proti skončení služebního poměru z důvodu marného uplynutí doby, po kterou může být mimo výkon služby zařazen. Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je stav v ZSS předvídaný, nikoli však preferovaný, neboť se jedná o podstatný zásah do postavení státního zaměstnance.

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je považováno za jeden z druhů změny služebního poměru² a je stejně jako jiné změny služebního poměru upraveno v hlavě IV části druhé ZSS. Kromě organizačních důvodů může k zařazení státního za-

¹ Tento článek je výstupem z projektu Cooperatio – vědní oblast Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

² Viz § 44 odst. 1 písm. i) ZSS.

městnance mimo výkon služby dojit z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené, pro výkon funkce v odborové organizaci nebo pro pozastavení služby, ke kterému dochází z důvodu vzniku překážek ve výkonu služby.

Zařazení mimo výkon služby má nesankční povahu, dochází k němu rozhodnutím služebního orgánu, který o něm z moci úřední rozhodne v případě naplnění zákonem předvídaných podmínek.

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je specifickým institutem ZSS, nejedná se o reflex žádného institutu zákoníku práce. Za obdobných okolností, při kterých je státní zaměstnanec ve služebním poměru podle ZSS zařazován mimo výkon služby, by při výkonu práce v pracovním poměru byl dán výpovědní důvod podle § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „ZPr“). Institut zařazení mimo výkon služby má posilovat relativně trvalý charakter služebního poměru, neboť v důsledku nemožnosti převedení na jiné vhodné služební místo nedochází ke skončení služebního poměru, jako by tomu bylo u poměru pracovního.

Období, v kterém je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, se v úřednickém slangu často označuje jako „bazén“. Zařazení do „bazénu“ se státní zaměstnanci zpravidla obávají, neboť pro ně znamená období nejistoty, které může snadno vyústit až ve skončení služebního poměru. Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby totiž nemá žádnou garanci, že se ve stanovené době skutečně podaří najít vhodné služební místo, na které by mohl být zařazen.

Přestože je zařazení mimo výkon služby běžným jevem, právnímu postavení státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby z organizačních důvodů dosud v odborné literatuře nebyla věnována přílišná pozornost, snad s výjimkou komentářů k ZSS, které se však odvíjí od jednotlivých ustanovení zákona. Při pojednávání o právním postavení státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů je proto značně omezen okruh zdrojů, z kterých je možné vycházet.

1. DŮVODY ZAŘAZENÍ STÁTNÍHO ZAMĚSTNANCE MIMO VÝKON SLUŽBY Z ORGANIZAČNÍCH DŮVODŮ

Podle § 62 odst. 1 ZSS se státní zaměstnanec zařadí mimo výkon služby, nemůže-li být v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až i) nebo § 61 odst. 2 písm. a) ZSS převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné.

Státní zaměstnanec se mimo výkon služby zařadí dále, nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 ZSS (po odpadnutí změny nebo překážky služebního poměru) nebo § 75 odst. 2 ZSS (nezákonné skončení služebního poměru) zařazen na volné služební místo, protože žádné vhodné místo není volné – těmto specifickým situacím se však v dalším textu z důvodu snahy o určité zjednodušení dále věnovat nebudu.

Nastane-li některý z případů v ustanovení § 61 odst. 1 písm. b) až i) nebo § 61 odst. 2 písm. a) ZSS, na které § 62 odst. 1 ZSS upravující zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů odkazuje, je primární povinností služebního orgánu převést státního zaměstnance na jiné služební místo. Konkrétně se jedná o případy, kdy státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě

- v důsledku odvolání ze služebního místa představeného,
- v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace,
- v důsledku uplynutí doby, na kterou byl státní zaměstnanec zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného na dobu určitou, aniž by současně skončil jeho služební poměr,
- z důvodu, že přestal splňovat požadavek podle § 25 odst. 5 písm. b) ZSS,
- z důvodu, že přestal splňovat požadavek státního občanství České republiky,
- z důvodu, že odmítl uzavřít dohodu o zákazu konkurence nebo dohodu o odpovědnosti k ochraně hodnot svěřených státnímu zaměstnanci k vyúčtování,
- z důvodu, že nevykonal úspěšně úřednickou zkoušku nejpozději do 12 měsíců ode dne, kdy začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby nebo
- z důvodu, že přestal splňovat požadavek stanovený pro služební místo jiným právním předpisem.

Dále se jedná o případ, kdy ze závěru lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb vyplývá, že státní zaměstnanec pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost vykonávat dosavadní službu (tj. na dosavadním služebním místě, nikoli státní službu obecně).

K zařazení mimo výkon služby může v uvedených případech dojít teprve za předpokladu, že žádné z existujících služebních míst, na které by mohl být státní zaměstnanec převeden, není volné nebo vhodné. Je logické, že státní zaměstnanec nemůže být převeden na služební místo, které by bylo již obsazené jiným státním zaměstnancem, problematičtější je otázka, jaké volné místo lze považovat za vhodné, respektive k jakým kritériím by se mělo při posuzování vhodnosti služebního místa přihlížet. Přestože o vhodném služebním místě zákon výslovně hovoří pouze v případě převedení ze zdravotních důvodů (§ 61 odst. 2 ZSS), vhodnost je třeba zkoumat i při převádění v ostatních případech podle § 61 odst. 1 ZSS, státního zaměstnance nelze převést na místo, které by pro něj bylo se zřetelem ke všem okolnostem nevhodné.

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru,³ obsahuje v čl. 63 příklady relevantních kritérií pro účely posouzení vhodnosti služebního místa. Jde o

- zdravotní hledisko a zdravotní způsobilost,
- požadované vzdělání a kvalifikace,
- obor/obory služby,
- schopnosti státního zaměstnance a jeho dosavadní zkušenosti, resp. vykonávané správní činnosti,
- stejný nebo jiný služební úřad,
- služební působiště, resp. místo výkonu služby,
- zařazení do platové třídy,
- přístup státního zaměstnance k převedení,
- zájem na řádném výkonu služby.

³ Ministerstvo vnitra, Sekce pro státní službu. *Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru ve znění 1. aktualizace ze dne 1. 11. 2021* [online]. Ministerstvo vnitra, 2021 [cit. 2023-05-30]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-2-2019-aktualizace-k-1-listopadu-2021.aspx>.

Cit. metodický pokyn sice ze své povahy není právně závazný, pro rozhodovací praxi je však důležitý a v rozhodnutích služebních orgánů je na něj často odkazováno. S uvedenými kritérii, která mají být při převádění zkoumána, nelze než souhlasit. Je zřejmé, že k tomu, aby bylo nové služební místo považováno za vhodné, nemusí být naplněna všechna uvedená kritéria. V praxi však může být problém posoudit, kdy lze služební místo, na které je státní zaměstnanec převáděn, ještě považovat za vhodné, a kdy už nikoli, zejména, pokud státní zaměstnanec s převedením nesouhlasí a brání se proti němu. Naopak pozitivní postoj státního zaměstnance k převedení může způsobit to, že se jinak na první pohled nepřilíš vhodné služební místo stane vhodným. Při posouzení vhodnosti služebního místa je vždy nutné vycházet z okolností konkrétního případu, otázku vhodnosti služebního místa lze jen stěží zobecňovat.

S otázkou vhodnosti služebního místa, na které je státní zaměstnanec převáděn, se musí služební orgán vypořádat v odůvodnění rozhodnutí, kterým dochází k převedení.

Důvody pro převedení (a ve svých důsledcích též pro zařazení mimo výkon služby) můžeme rozdělit do několika kategorií:

- organizační důvody v užším slova smyslu, kam lze řadit odvolání ze služebního místa představeného, zrušení služebního místa z důvodu změny systemizace a uplynutí doby zařazení nebo jmenování na služební místo,
- neplnění specifických podmínek pro výkon služby na určitém služebním místě a
- zdravotní důvody.

V dalším textu se zaměřím na situace, kdy státní zaměstnanec nemůže službu vykonávat na původním služebním místě z důvodů, které lze označit za organizační v užším slova smyslu, a z důvodu neexistence vhodného volného místa dochází namísto převedení k zařazení mimo výkon služby.

2. ROZHODNUTÍ O ZAŘAZENÍ MIMO VÝKON SLUŽBY Z ORGANIZAČNÍCH DŮVODŮ A OBRANA PROTI NĚMU

O zařazení mimo výkon služby rozhoduje služební orgán,⁴ na rozhodování o zařazení mimo výkon služby se vztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby,⁵ subsidiárně též zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“).⁶ Protože se na rozhodování o zařazení mimo výkon služby vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby, toto rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení,⁷ což znamená, že státnímu zaměstnanci jako účastníkovi řízení není oznamováno zahájení řízení⁸ ani nemá možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním.⁹ Státní zaměstnanec tak nemá např. před vydáním rozhodnutí možnost formální cestou namítnout ne důvodnost zařazení mimo výkon služby, vyjádřit se, zda se zařazením mimo výkon služby souhlasí,

⁴ Srov. § 10 odst. 2 a § 162 odst. 2 ZSS.

⁵ Srov. § 159 odst. 1 písm. e) ZSS.

⁶ Srov. § 160 ZSS a též § 1 odst. 1 SpŘ.

⁷ Srov. § 165 ZSS.

⁸ Srov. § 46 odst. 1 SpŘ.

⁹ Srov. § 36 odst. 3 SpŘ.

anebo nemá příležitost označit služební místa, která jsou neobsazená a která by osobně považoval za vhodná ke svému převedení.

Proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby může státní zaměstnanec podat odvolání k nadřízenému služebnímu orgánu, to však nemá odkladný účinek.¹⁰ Toto rozhodnutí je tedy předběžně vykonatelné¹¹ a jeho účinky nastávají oznámením státnímu zaměstnanci, případně pozdějším dnem v rozhodnutí uvedeným.

V rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů je služební orgán povinen odůvodnit splnění podmínek pro zařazení mimo výkon služby, tedy zejména neexistenci jiného vhodného volného služebního místa, na které by státní zaměstnanec mohl být převeden. V odůvodnění se služební orgán nesmí omezit na pouhé konstatování neexistence vhodného nebo volného služebního místa. Mělo by být zřejmé, zda se služební orgán aktivně snažil vyhledat vhodné služební místo, na které by bylo možné státního zaměstnance převést, a podle jakých kritérií okruh potenciálně vhodných míst posoudil. Zařazení mimo výkon služby je subsidiární vůči převedení na jiné služební místo, z rozhodnutí by mělo vyplývat, z jakého důvodu nebylo možné státního zaměstnance převést na jiné služební místo, a mělo by z něj být zřejmé, že služební orgán ve snaze převést státního zaměstnance na jiné služební místo učinil vše, co po něm lze spravedlivě požadovat, a tedy že splnil svou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.¹² Neexistence vhodného volného služebního místa by měla být dána v okamžiku vydání rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby.

K zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, stejně jako k převedení na jiné služební místo, dochází zásadně bez souhlasu státního zaměstnance, resp. nezávisle na jeho souhlasu či nesouhlasu.

Existenci vhodného volného místa, na které mohl být namísto zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů státní zaměstnanec převeden, má státní zaměstnanec reálně možnost namítat až v rámci odvolacího řízení. Vhodnost, resp. nevhodnost služebního místa je do značné míry subjektivním kritériem, za slabé místo právní úpravy z pohledu ochrany práv státních zaměstnanců lze považovat to, že závěry o neexistenci vhodných volných míst mají státní zaměstnanci možnost rozporovat až za situace, kdy jsou zařazení mimo výkon služby a již došlo ke zhoršení jejich postavení. Na druhou stranu je třeba uvést, že vhodnost služebního místa nelze posuzovat pouze optikou státního zaměstnance, služební místa musí být obsazena tak, aby služební úřad mohl řádně vykonávat svou působnost a byl zajištěn řádný výkon služby.

Jestliže by nadřízený služební orgán při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil, že v době vydání rozhodnutí vhodné a volné služební místo, na které mohl být státní zaměstnanec převeden, existovalo, a tento stav stále trvá, měl by napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušit a řízení zastavit. S ohledem na jednotnost řízení by odvolací služební orgán mohl napadené rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních

¹⁰ Viz § 168 odst. 2.

¹¹ Srov. § 74 odst. 2 SpŘ.

¹² Srov. § 3 SpŘ: „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“

důvodů zřejmě zrušit i v případě, kdy by se vhodné volné místo objevilo až v průběhu odvolacího řízení. Nemůže však sám v rámci odvolacího řízení rozhodnout, že státního zaměstnance (odvolatele) na volné místo zařazuje; to může učinit pouze „prvostupňový“ služební orgán jako věcně příslušný správní orgán.

Rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů v užším smyslu je často vydáváno v návaznosti na jiné úkony veřejné správy. Rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby může předcházet například rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného. V tomto případě má státní zaměstnanec možnost se samostatně bránit proti samotnému odvolání ze služebního místa představeného a vedle toho také proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, nebyl-li po odvolání z místa představeného převeden na jiné služební místo. Bylo-li by následně rozhodnutí o odvolání ze služebního místa zrušeno pro nezákonnost, mělo by to vliv na zákonnost rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, a šlo by o důvod obnovy řízení o zařazení mimo výkon služby podle § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ – rozhodnutí o odvolání ze služebního místa je podkladem rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby. Opačně to však neplatí, rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného může obstát, nezákonným však může být třeba jen rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby – např. z důvodu, že byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, aniž by se dostatečně zkoumala existence vhodných volných služebních míst, kam by mohl být převeden.

Zařazení mimo výkon služby může být vyvoláno též přijetím nové systemizace podle § 17 ZSS či změnou již účinné systemizace podle § 18 ZSS (tyto skutečnosti mohou zároveň vést i k odvolání ze služebního místa představeného). Na základě systemizace je přijímána organizační struktura služebního úřadu a dochází k rušení konkrétních služebních míst, v důsledku čehož musí být státní zaměstnanci převáděni na jiná služební místa, popř. zařazováni mimo výkon služby.

Služební orgán je systemizací při svém rozhodování vázán a je povinen podle ní postupovat. Zákonností systemizace se může zabývat správní soud jako jedním z podkladů rozhodnutí a jejím obsahem není při svém rozhodování vázán (soudce je vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu). Namísto je však otázka, zda je oprávněn posoudit soulad systemizace se zákonem a případně se rozhodnout ji neaplikovat i služební orgán. O nezákonnosti systemizace by se dalo uvažovat např. za situace, kdy by došlo ke změně účinné systemizace podle § 18 ZSS, aniž by došlo ke změně působnosti služebního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena.¹³ Domnívám se, že neaplikovat systemizaci by služební orgán mohl snad pouze v případě jejích nejzávažnějších vad, například pokud by nebyla srozumitelná, anebo by byla vnitřně rozporná. Lze nicméně doporučit, aby státní zaměstnanec, který má pochybnosti o zákonnosti systemizace, namítl nezákonnost systemizace či její změny již v odvolání proti převedení či zařazení mimo výkon služby, byť v zásadě musí počítat s tím, že se přezkumu zákonnosti systemizace domůže až při případném soudním přezkumu předmětného správního rozhodnutí.

Mimo výkon služby z organizačních důvodů je státní zaměstnanec podle § 62 odst. 2 ZSS zařazen nejdéle na šest měsíců. Doba zařazení mimo výkon služby se však v roz-

¹³ Srov. § 18 odst. 2 ZSS.

hodnutí o zařazení mimo výkon služby nijak nespecifikuje ani neomezuje, má sloužit především k tomu, aby v jejím průběhu bylo nalezeno vhodné služební místo, na které bude státní zaměstnanec moci být zařazen. Omezení doby zařazení mimo výkon služby rozhodnutím služebního orgánu by zasahovalo do práv státních zaměstnanců a bylo by v rozporu se zákonem.

3. PRÁVA A POVINNOSTI STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ ZAŘAZENÝCH MIMO VÝKON SLUŽBY

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby má nárok na plat ve výši 80 % svého měsíčního platu.¹⁴ Konkrétní výše platu po dobu zařazení mimo výkon služby bývá stanovena samostatným výrokem v rámci rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby; oněch 80 % se odvíjí od posledního rozhodnutí, kterým byl státnímu zaměstnanci určen plat, při rozhodování o výši platu po dobu zařazení mimo výkon služby se neuplatňuje diskrece, státnímu zaměstnanci nelze přiznat po dobu zařazení mimo výkon služby nižší ani vyšší plat. Poukázat lze na to, že se zde nehovoří o náhradě platu, jako v případě určitých překážek v práci podle ZPr, ale přímo o platu.

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby není zařazen ani jmenován na žádné služební místo, neplní žádné služební úkoly, fakticky nevykonává závislou práci (zjednodušeně „nechodí do práce“), stále však nepřestává být státním zaměstnancem a setrvává ve služebním poměru.

I po dobu, kdy je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby, se na něj vztahuje omezení některých práv podle § 80 a § 81 ZSS, nesmí tedy vykonávat žádné funkce v politických stranách a hnutích, a co je podstatnější, je stále omezen v jiné výdělečné činnosti. To znamená, že jinou výdělečnou činnost, která by kompenzovala snížení platu o 20 %, by státní zaměstnanec mohl vykonávat jen se souhlasem služebního orgánu, na jehož udělení však nemá právní nárok.¹⁵ Vykonávání jiné výdělečné činnosti bez souhlasu služebního orgánu i v době zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů by mohlo být kárným proviněním.

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby má právo, aby v průběhu doby, kdy je zařazen mimo výkon služby, mu služební orgán aktivně vyhledával vhodná volná služební místa. Vyhledávání vhodných volných služebních míst by mělo být průběžné, pravidelné a mělo by mít svůj odraz ve služebním spisu. To, že neexistovalo služební místo, které by bylo pro státního zaměstnance vhodné a zároveň by bylo volné, v době, kdy bylo rozhodnuto o zařazení mimo výkon služby, neznamená, že se vhodné volné služební místo nemůže vyskytnout v době, kdy je státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby. Ze služebního spisu by mělo být zřejmé, jaká místa ve služebním úřadu

¹⁴ Viz § 62 odst. 2 ZSS.

¹⁵ Omezení jiné výdělečné činnosti v § 81 odst. 2 se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle jiného zákona pro soud nebo jiný správní úřad než ten, ve kterém vykonává službu, na činnost v poradních orgánech vlády a jejich orgánech, činnost v poradních nebo jiných orgánech ústředního správního úřadu nebo ve zvláštních orgánech, které podle jiného zákona vykonávají státní správu, a na správu vlastního majetku.

byla volná, aby bylo případně možné posoudit jejich vhodnost, anebo to, zda služební orgán aktivně zjišťoval existenci vhodných volných míst v jiných služebních úřadech.

Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů se může hlásit do vypsaných výběrových řízení na obsazení volného služebního místa, nejde však o jeho povinnost a neúčast ve vypsaných výběrových řízeních nelze klást státnímu zaměstnanci k tíži. Služební úřady by naopak předtím, než vypíší výběrové řízení na obsazení volného služebního místa, měly zjišťovat, zda neobsazená místa by nebylo možné obsadit státními zaměstnanci, kteří jsou zařazeni mimo službu. Obsazení volných služebních míst z „vnitřních zdrojů“ by mělo mít preferenci před vyhlášováním výběrových řízení.¹⁶

Státním zaměstnancům, kteří jsou zařazeni mimo výkon služby, nelze než doporučit, aby v případě, že zjistí existenci volného služebního místa, které by dle jejich názoru bylo i vhodné, sdělili tuto skutečnost svému služebnímu orgánu. Přestože k jejich zařazení na volné služební místo mimo výběrové řízení může dojít jen z moci úřední (nikoli na žádost) a na zařazení na konkrétní volné služební místo není právní nárok, lze tím zvýšit šanci, že doba zařazení mimo výkon služby neuplyne marně. V případě, že služební orgán státního zaměstnance na jím vybrané volné služební místo nezařadí, mělo by mu být srozumitelně vysvětleno, proč je pro něj dle služebního orgánu nevhodné či proč k zařazení nemůže dojít. Zvýšená aktivita státního zaměstnance může také později přinést své ovoce v tom, že následně vydané rozhodnutí o skončení služebního poměru neobstojí pro nedostatek důvodů – nedokáže-li služební orgán dostatečně odůvodnit, proč státního zaměstnance nepřevdl na volné služební místo, které státní zaměstnanec považoval za vhodné, je zde šance, že takové rozhodnutí bude při přezkumu jako nezákonně zrušeno.

Při nedostatečné aktivitě služebního orgánu při hledání vhodného volného místa může státní zaměstnanec uvažovat o podání stížnosti podle § 157 ZSS. Nečinnost služebního orgánu by dále mohla být dle mého názoru posouzena jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). V takovém případě by se státní zaměstnanec mohl u správního soudu žalobou domáhat ochrany před tímto zásahem.

V případě zařazení mimo službu z organizačních důvodů státní zaměstnanec ztrácí bezprostřední vazbu na svůj „původní“ služební úřad, v kterém působil do okamžiku zařazení mimo výkon služby. Státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů je k dispozici pro všechny služební úřady a jakýkoli služební úřad může po volném státním zaměstnanci „sáhnout“. Komentářová literatura dovozuje, že v tomto případě by o zařazení na volné služební místo měl rozhodovat služební orgán v „novém“ služebním úřadu.¹⁷ V zákoně však tato situace řešena není, a za nedostatek

¹⁶ Toto lze dovodit zejména z § 24 odst. 5 ZSS, podle kterého se výběrové řízení nekoná, postupuje-li se podle (mimo jiné) § 61 ZSS, tj. dochází k převedení státního zaměstnance. O upřednostnění státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů sice ZSS explicitně nemluví, není však důvod, proč by namísto zařazení „volných“ státních zaměstnanců na neobsazené služební místo mělo být vypisováno výběrové řízení.

¹⁷ MORAVEC, K. in: HŘEBÍKOVÁ, I. – FÁBEROVÁ, A. – BRÜCKNEROVÁ, Z. – KUBÁČOVÁ NEJEDLÁ, P. – MORAVEC, K. – ROUČKOVÁ, D. – HŮRKA, P. *Zákon o státní službě*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 343.

právní úpravy lze považovat, že nestanoví vztah mezi „původním“ a případným „novým“ služebním orgánem, do jehož služebního úřadu by byl státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby jmenován, ani pravidla jejich součinnosti.

Domnívám se však, že za aktivní vyhledávání služebního místa, na které by mohl být státní zaměstnanec převeden, by měl být odpovědný ten služební orgán, který státního zaměstnance zařadil mimo službu – bude to také on, kdo bude případně příslušný rozhodovat o skončení služebního poměru.

Lze říci, že státní zaměstnanec zařazený mimo výkon služby z organizačních důvodů má veřejné subjektivní právo na to, aby byl zařazen na některé z vhodných volných služebních míst z celého systému státní služby napříč všemi služebními úřady, pokud takové služební místo existuje a zařazení na takové místo je možné. Státní zaměstnanec však nemá nárok na zařazení na žádné konkrétní služební místo (stejně jako např. není nárok na přijetí do služebního poměru), státní zaměstnanec se nemůže domáhat toho, aby byl zařazen na konkrétní potenciálně vhodné místo. Přestože lze hovořit o právu na zařazení na jedno z volných vhodných míst, není snadné se realizace tohoto práva domáhat, a zabránit tak marnému uplynutí doby zařazení mimo výkon služby. Důvodem je mj. i to, že řízení o zařazení na služební místo je zahajováno z moci úřední, nikoli na žádost státního zaměstnance.

Povinnost služebního orgánu vyhledávat vhodné volné služební místo po dobu zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby není v ZSS výslovně stanovena, je však všeobecně uznávána soudní i správní praxí. Jestliže by služební orgán nebyl povinen vyhledávat vhodné volné služební místo, šlo by o popření účelu a smyslu doby zařazení mimo výkon služby. ZSS taktéž neobsahuje ustanovení upravující zařazení státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby na volné služební místo. V praxi se proto postupuje analogicky podle ustanovení § 61 o převedení na jiné služební místo, které je této situaci nejbližší. ZSS výslovně v podstatě upravuje jen zařazení mimo výkon služby a postup v případě marného uplynutí doby zařazení mimo výkon služby. Jak se má postupovat v mezidobí, zákon v zásadě neupravuje, a je na aplikační praxi, aby se s tímto právním vakuem vypořádala po svém, což není koncepčně správně, např. už jen z důvodu existence principu legality.

Státní zaměstnanci zařazení mimo výkon služby mají právo přístupu do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst v rámci informačního systému o státní službě, v které jsou uvedena i ta služební místa, na jejichž obsazení ještě nebylo vypsáno výběrové řízení, a která by tak mohla být obsazena státními zaměstnanci zařazenými momentálně mimo výkon služby. Státní zaměstnanci zařazení mimo výkon služby by tak měli mít možnost kontrolovat, jaká služební místa jsou neobsazená a na jaká místa by mohli být převedeni. V praxi však bývá problém v tom, že přístup do neveřejné části evidence obsazovaných služebních míst nebývá udělován automaticky v okamžiku zařazení mimo výkon služby, ale státní zaměstnanci o něj musí mnohdy komplikovaně žádat, anebo o tomto své právu ani nevědí.

4. UPLYNUTÍ DOBY ZAŘAZENÍ MIMO VÝKON SLUŽBY

Uplynula-li doba 6 měsíců dle § 62 odst. 1 ZSS, rozhodne služební orgán o skončení služebního poměru, resp. zahájí řízení o skončení služebního poměru. Vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru nemůže být na rozdíl od rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů prvním úkonem v řízení.¹⁸

K marnému uplynutí doby zařazení mimo výkon služby dochází v případě, že státní zaměstnanec nebyl po tuto dobu zařazen na volné služební místo. Pro vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru je zásadní formální podmínkou uplynutí doby 6 měsíců ode dne zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby. Z rozhodnutí o skončení služebního orgánu by mělo být kromě toho dále seznatelné, v jakých intervalech byla vyhledávána vhodná volná služební místa, z jakého důvodu nedošlo k zařazení státního zaměstnance na potenciálně vhodná místa, jaké další služební úřady služební orgán oslovoval, proč bylo namísto zařazení státního zaměstnance na volné místo vyhlášeno výběrové řízení atd.

Služební orgán by se při rozhodování měl přinejmenším k námitce státního zaměstnance zabývat tím, zda v době rozhodování neexistuje volné služební místo, na které by bylo možné státního zaměstnance zařadit. Jestliže by takové místo v době vedení řízení o skončení služebního poměru existovalo, nebylo by dle mého názoru nic nezákonného na tom, kdyby řízení bylo zastaveno a státní zaměstnanec byl na vhodné volné místo zařazen. V takovém případě by však měl se zařazením na volné místo státní zaměstnanec výslovně souhlasit, neboť po marném uplynutí šestiměsíční doby ode dne zařazení mimo výkon služby mohl již legitimně počítat s nároky, které jsou se skončením služebního poměru spojené, případně již mohl mít zařazené nové profesní působení mimo státní službu.

Pokud by se v rámci řízení o skončení služebního poměru ukázalo, že snaha o zařazení státního zaměstnance na volné služební místo byla nedostatečná, rozhodnutí o skončení služebního poměru by nemohlo být vydáno. Problém vidím však v tom, že v rámci řízení o skončení služebního poměru služební orgán v zásadě hodnotí pouze to, zda on sám postupoval v souladu s právem a byl po dobu zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby dostatečně aktivní. Bylo by zřejmě naivní očekávat, že služební orgány budou v řízení o skončení služebního poměru zastavovat z toho důvodu, že dospějí k závěru, že byly při vyhledávání vhodného volného místa nedostatečně aktivní, a skončení služebního poměru by tak bylo nezákonné. Tyto skutečnosti může přezkoumat odvolací orgán, svou případnou nedostatečnou snahu nalézt vhodné volné služební místo však může služební orgán prvního stupně do jisté míry schovat za umně napsané odůvodnění rozhodnutí o skončení služebního poměru. Přestože i nadřízený (odvolací) služební orgán musí zjistit skutečný stav věci, v praxi odvolací orgány (nejen ve služebních věcech) vycházejí zejména z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Obecně lze říci, že podrobné odůvodnění, byť věcně neúplné, snižuje šanci na zrušení napadeného rozhodnutí. Při případném soudním přezkumu však může být pro dotčeného (bývalého) státního zaměstnance obtížné prokázat nezákonný postup služebního orgánu, např. z dů-

¹⁸ Srov. § 165 ZSS.

vodu nedostatku informací o volných služebních místech nebo vypsání výběrových řízení.

Jak již bylo naznačeno výše, bezdůvodné nepřevedení státního zaměstnance na volné služební místo, které by pro něj bylo vhodné, či nedostatečná aktivita služebního orgánu při vyhledávání vhodných volných míst v průběhu šestiměsíční doby pro zařazení mimo výkon služby, může vést k nezákonnosti rozhodnutí o skončení služebního poměru. V řízení o skončení služebního poměru z důvodu marného uplynutí doby zařazení mimo výkon služby však nelze namítat případná pochybení, ke kterým došlo, když bylo rozhodováno o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, tato pochybení měla být namítána již v odvolání proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby, v řízení o skončení služebního poměru se jimi již zabývat nelze, relevantní jsou pouze skutečnosti, které nastaly až po okamžiku zařazení mimo výkon služby, nikoli před ním.

V případě, že služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru na dobu neurčitou z důvodu marného uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, má státní zaměstnanec nárok na výplatu odbytného podle § 72 odst. 2 ZSS. Jeho výše se odvíjí od nepřetržité doby trvání služebního poměru a pohybuje se mezi trojnásobkem až dvanáctinásobkem měsíčního platu státního zaměstnance.

ZÁVĚR

Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů je specifický institut, který poskytuje časový prostor pro to, aby státním zaměstnancům, kteří nemohou ze zákonem předvídaných důvodů vykonávat službu na svém dosavadním místě a zároveň ani nemohou být v daný okamžik převedeni na jiné místo, bylo v budoucnu nalezeno vhodné místo, na které budou moci být služebním orgánem převedeni.

Zařazení mimo výkon služby však v sobě pro státní zaměstnance skrývá určitá úskalí a jedná se o institut, který může být snadno zneužit. Právní úprava v ZSS upřednostňuje zájem na řádném výkonu státní služby jako celku před zájmem na ochranu právního postavení individuálního zaměstnance. Pro státního zaměstnance zařazeného mimo výkon služby z organizačních důvodů může být obtížné se domoci zařazení na volné místo, které by bylo vhodné pro výkon jeho služby. Jestliže státní zaměstnanec není zařazen na služební místo do 6 měsíců ode dne zařazení mimo výkon služby, musí služební orgán rozhodnout o skončení služebního poměru. Doba 6 měsíců navíc není nikterak dlouhá a snadno může uplynout marně. Mimo výkon služby se navíc lehce může ocitnout i státní zaměstnanec, který splňuje všechny podmínky pro výkon služby a dosahuje výborných služebních výsledků, a to např. v důsledku změny systemizace, proti které se nelze samostatně bránit. Namísto toho, aby volná služební místa byla obsazována státními zaměstnanci zařazenými mimo výkon služby, jsou mnohdy zbytečně vyhlašována „vnější“ výběrová řízení, v kterých často ani není vybrán žádný uchazeč.

De lege ferenda lze uvažovat o řadě možných úprav a zaplnění mezer v zákoně. Zpřesnit by bylo možné například podmínky, za jakých je možné na neobsazené místo vypsát vnější výběrové řízení, když jsou zde státní zaměstnanci zařazení mimo výkon

služby, kteří by na tomto služebním místě mohli působit. Pokud bychom chtěli státním zaměstnancům poskytnout větší ochranu a stabilitu služebního poměru, dalo by se uvažovat o mírném prodloužení doby zařazení mimo výkon služby, anebo např. o zavedení práva státního zaměstnance požádat služební orgán o zařazení na neobsazené služební místo ve služebním úřadu s tím, že služební orgán by případně musel zdůvodnit, v čem shledává nemožnost převést státního zaměstnance na jím zvolené neobsazené místo.

Mgr. Pavel Kopecký
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kopeckp5@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-4399-5680