

## 2. Na koho se služební zákon vztahuje

Zákon o státní službě se nevztahuje na všechny zaměstnance ve veřejné sféře, ale pouze v její určité části (zejména správních úřadech a orgánech státní správy). Po přijetí zákona o státní službě se objevovalo mnoho pochybností, zejména u příspěvkových organizací, zda se na ně zákon vztahuje, či nikoli. V této kapitole se proto podíváme na obecné vymezení rozsahu státní služby a také na výjimky z její aplikace na jednotlivé osoby.

### 2.1 Vymezení úřadů pod státní službou

Působnost zákona o státní službě je upravena zejména v § 3 ZSS, který stanoví, že pro účely tohoto zákona se správním (služebním) úřadem rozumí **ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen za správní úřad nebo orgán státní správy. Dále může být služebním úřadem státní orgán nebo právnická osoba, o které tak výslovně stanoví zákon.**

Na základě této definice z působnosti státní služby vypadnou některé státní orgány, které jsou sice zřízeny zákonem (některé dokonce Ústavou), ale není o nich výslovně stanoveno, že jsou správním úřadem nebo orgánem státní správy, jak požaduje § 3 ZSS. Mezi takové státní orgány patří například Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad, jejichž zaměstnanci se zákonem o státní službě neřídí.

K 1. 6. 2016 existuje celkem 230 služebních úřadů. Jejich seznam je pravidelně zveřejňován na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Mezi tyto služební úřady patří jednotlivá ministerstva, 13 ústředních správních úřadů (jako jsou například Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády ČR a další uvedené v § 2 kompetenčního zákona), jiné správní úřady s celostátní působností (např. Česká školní inspekce, Generální finanční ředitelství, Česká obchodní inspekce a další) a správní úřady s omezenou územní působností (například okresní správy sociálního zabezpečení, finanční úřady nebo oblastní inspektoráty práce).

Dále jsou služebním úřadem také jiné osoby dle § 4 odst. 2 ZSS, které sice nejsou označeny za správní úřad (a proto nesplňují základní definici služebního úřadu dle § 3 ZSS), ale speciální zákony je za služební úřad výslovně označují. Toto se dotýká Státního fondu dopravní infrastruktury, Státního fondu životního prostředí, Centra pro regionální rozvoj ČR a Státního zemědělského intervenčního fondu. I jejich zaměstnanci tak podléhají úpravě zákona o státní službě.

Služebními úřady pak nejsou územně samosprávné celky, tedy obce a kraje (ani zaměstnanci v odborech vykonávajících přenesenou působnost státní správy), státní podniky, příspěvkové organizace (ať již zřízené ministerstvy, nebo územně samosprávnými celky), školské právnické osoby, vysoké školy, regionální rady regionu soudržnosti aj. Na zaměstnance těchto subjektů tedy také nebude zákon o státní službě vůbec dopadat.

## 2.2 Osobní působnost zákona

**Zákon o státní službě (respektive úprava služebního poměru) se ovšem nevztahuje ani na všechny zaměstnance služebního úřadu. Režimu služebního poměru totiž podléhají pouze osoby, které vykonávají některé z činností spadajících do oborů služby podle § 5 ZSS a prováděcích předpisů.**

Služba tak zahrnuje zejména:

- (a) přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právních činností;
- (b) přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace;
- (c) přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů;
- (d) řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady;
- (e) vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů;
- (f) státní statistickou službu;
- (g) správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníckým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána;
- (h) ochranu utajovaných informací;
- (i) zabezpečování obrany státu;
- (j) zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti;
- (k) obhajobu zahraničních zájmů České republiky a zájmů České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii nebo v jiné mezinárodní organizaci;
- (l) přípravu nebo realizaci dotační politiky;
- (m) přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje;
- (n) přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly;
- (o) ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém;
- (p) zadávání veřejných zakázek;
- (q) audit;
- (r) zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců;
- (s) řízení činností uvedených v písmenech a) až r);
- (t) přípravu a vypracování odborných věcných podkladů k činnostem uvedeným v písmenech a) až d), g), k) až n) a p), s výjimkou podkladů spočívajících ve fyzikálních

měřeních, chemických rozborech nebo porovnávání a určování technických parametrů.

Pouze pro výkon těchto činností mohou služební úřady vytvářet služební místa. **Ostatní činnosti, kam spadají zejména pomocné, servisní nebo manuální práce a řízení těchto prací, budou vykonávány v rámci pracovních míst, která nebudou v režimu státní služby** (bude se tedy jednat o běžné pracovní poměry ve veřejné sféře). Na tyto zaměstnance bude zákon o státní službě dopadat, pouze jde-li o organizační záležitosti (více viz kapitolu 2.6).

### **Příklad**

*V pracovním poměru ve služebních úřadech i nadále zůstanou zaměstnanci vykonávající pomocné, servisní a manuální práce, tedy například vrátní, údržbáři, zaměstnanci vykonávající úklid, řidiči apod.*

## **2.3 Výjimky z aplikace zákona**

Zákon o státní službě v rámci obecného vymezení své působnosti obsahuje výjimky pro jednotlivé pozice (které se jinak nacházejí ve služebních úřadech), na které se úprava služebního poměru neaplikuje. Obvykle jsou tyto výjimky činěny za účelem zachování vyšší míry nezávislosti takových osob.

Dle § 2 odst. 1 ZSS se zákon o státní službě nevztahuje na:

- (a) člena vlády, jeho poradce a na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, včetně zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády;
- (b) vedoucího Úřadu vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády;
- (c) náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády;
- (d) člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání;
- (e) předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu;
- (f) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže;
- (g) předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu;
- (h) předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů;
- (i) předsedu a člena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí;
- (j) předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu;
- (k) zaměstnance, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnance, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací;
- (l) ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod;

- (m) předsedu, místopředsedy a další členy Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a členy Přezkumné komise Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství;
- (n) člena Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu.

Uvádí-li zákon o státní službě, že se na tyto osoby nevztahuje, není to zcela přesné vyjádření. **Přestože osoby ve výše uvedených pozicích nebudou ve služebním poměru, jsou ve většině případů v postavení služebního orgánu, který rozhoduje ve věcech státní služby vůči podřízeným státním zaměstnancům** (samozřejmě s výjimkou zaměstnanců pod písm. k) výše). Je zcela zřejmé, že při výkonu této činnosti pak jsou zákonem o státní službě samozřejmě vázáni. Zákon o státní službě se na ně nevztahuje tedy pouze tehdy, jde-li o jejich vlastní vztah ke státu, který bude založen jako doposud na základě pracovního poměru.

Zákon o státní službě se závěrem nevztahuje ani na zaměstnance zařazeného v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády České republiky, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství a v Národním bezpečnostním úřadu. Důvodem pro vyjmutí těchto zaměstnanců je zejména skutečnost, že jejich vztah ke státu je upraven zvláštními zákony, jako jsou zákon o vojácích z povolání, zákon o služebních poměrech příslušníků bezpečnostních sborů aj.

### **Příklad**

*Ve služebním poměru nebudou členové vlády a jejich poradci či zaměstnanci a dále zejména předsedové významných úřadů, jako je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad nebo Úřad pro ochranu osobních údajů.*

## **2.4 Organizace státní služby**

Zákon o státní službě dále upravuje uspořádání státní služby a postavení jednotlivých státních zaměstnanců. Obecně je státní služba založena na hierarchickém uspořádání.

V rámci státní služby pak hraje hlavní roli Ministerstvo vnitra ČR, v jehož rámci je zřízena sekce pro státní službu. Sekce pro státní službu vykonává v rámci služebních vztahů úkoly, které nejsou zákonem výslovně svěřeny přímo ministru vnitra, náměstkovi pro státní službu, státnímu tajemníkovi nebo personálnímu řediteli.

Na vrcholu této pomyslné pyramidy státní služby tedy je náměstek ministra vnitra pro státní službu (v současné době RNDr. Josef Postránecký), který stojí v čele nově zřízené sekce pro státní službu a který vykonává úkoly svěřené Ministerstvu vnitra v oblasti státní služby. Přestože se v rámci přijímání zákona objevovaly návrhy na zřízení speciálního úřadu, který by řídil státní službu, převážil nakonec názor svěřit působnost v oblasti státní služby Ministerstvu vnitra. Náměstkovi pro státní službu je pak v této sekci podřízen personální ředitel (v současné době Mgr. Iva Hřebíková), který vykonává pravomoci náměstka pro státní službu, pokud by jeho pozice nebyla obsazena.

Na další úrovni stojí vedoucí služebních úřadů a státní tajemníci na ministerstvech a Úřadu vlády. Vedoucí služebního úřadu řídí činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího podřízeného služebního úřadu. Vedoucí služebního úřadu dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu.

Pod nimi jsou tzv. představení, vedoucí zaměstnanci na jednotlivých úrovních řízení služebního úřadu, tedy vedoucí oddělení, ředitelé odborů a sekcí či náměstek pro řízení sekce. Představeným je dle § 9 ZSS státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy.

## 2.5 Tvorba a změny systemizace

Jednotlivá služební místa ve služebních úřadech jsou vytvářena v rámci tzv. systemizace dle § 17 ZSS. Systemizací se rozumí přehled služebních míst státních zaměstnanců v jednotlivých služebních úřadech, obsahující:

- (a) počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami;
- (b) počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami;
- (c) objem prostředků na platy státních zaměstnanců;
- (d) počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky;
- (e) počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz se po skončení služebního poměru přímo nebo nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem v oboru, který je shodný s příslušným oborem služby, nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k podnikateli v takovém oboru (více viz kapitolu 10.3).

Návrh systemizace vypracovává vždy Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních úřadů, které mu je v termínu stanoveném Ministerstvem vnitra předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů. Systemizaci na daný kalendářní rok schvaluje vždy vláda. Pokud by do 31. prosince nedošlo ke schválení nové systemizace, použije se i na další rok systemizace stávajícího roku. Služební místa a platové prostředky na ně vymezené systemizací pak již nejde použít na jiný účel.

Na základě schválené systemizace připraví služební úřady návrh organizační struktury daného úřadu a předloží jej Ministerstvu vnitra k vyjádření. Nevyjádří-li se Ministerstvo vnitra k návrhu do 30 dnů od jeho předložení, považuje se návrh za schválený. Pokud služební úřad nezohlední vyjádření Ministerstva vnitra, může Ministerstvo vnitra návrh předložit k rozhodnutí vládě, jinak se po uplynutí 15 dnů od vyjádření považuje návrh za schválený. Výjimka pak platí v případech, kdy nedojde v důsledku schválení organizační

struktury nebo její změny ke skončení služebního poměru nebo odvolání z místa představeného. V takovém případě schvaluje organizační strukturu nebo její změnu státní tajemník nebo služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, a není-li nadřízený služební úřad, vedoucí služebního úřadu.

Celková výjimka pak platí pro organizační strukturu Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost – v těchto služebních úřadech schvaluje organizační strukturu ten, kdo stojí v jejich čele. Důvodem pro tuto výjimku pak je snaha o větší autonomii (nezávislost) těchto úřadů v rámci státní správy.

## 2.6 Použití pracovního poměru

Jak je uvedeno výše, vztah určitých skupin zaměstnanců služebních úřadů bude i nadále založen na pracovním poměru, případně na základě dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, nikoli na služebním vztahu. Na tyto zaměstnance se bude i nadále aplikovat výlučně zákoník práce, zákon o státní službě se na ně uplatní, pouze pokud jde o organizační záležitosti služby.

První části této skupiny jsou **zaměstnanci, kteří vykonávají pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve služebních úřadech, a zaměstnanci, kteří řídí, organizují a kontrolují výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací**. Jedná se tedy jednoduše o osoby, které nevykonávají činnosti spadající do některého z oborů služby, ale pouze zajišťují chod služebních úřadů (tedy například uklízeči, vrátní, řidiči apod.). Je zřejmé, že zařazení tohoto typu zaměstnanců pod služební poměr by bylo nadbytečné a pro stát zbytečně zatěžující, jelikož důvody, které vedly ke vzniku služebního poměru (zejména pak stálost a odbornost státní správy), u těchto zaměstnanců nejsou dány. Pro jejich zaměstnání tak mohou být zvoleny standardní pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce. Na druhou stranu tato „dualita“ právních vztahů v rámci služebního úřadu, kdy jsou navíc oba vztahy významně odlišné (tedy služební a pracovní poměry), může být pro služební úřady značně zatěžující, a to i z hlediska zachování dostatečné odbornosti osob, které mají v rámci služebních úřadů služební a pracovněprávní vztahy na starosti.

Druhou kategorií jsou **řadoví zaměstnanci, kteří si nepožádali o přechod do služebního poměru ve lhůtě stanovené zákonem o státní službě, tj. do 31. 8. 2015** (s výjimkou zaměstnanců, u kterých byly v dané době dlouhodobé překážky v práci). Tito zaměstnanci mohou i nadále vykonávat činnosti spadající do oborů služby, ale jejich pracovní poměr skončí nejpozději ke dni 30. 6. 2017, nezanikne-li dříve uplynutím sjednané doby určité nebo jiným způsobem – není tedy vyloučeno podání výpovědi ať již ze strany zaměstnance, nebo zaměstnavatele, která se bude řídit zcela zákoníkem práce. Možnost volby setrvat v pracovním poměru nicméně nebyla dána představeným (vedoucím státním

zaměstnancům), jejichž dosavadní pracovní poměry byly automaticky převedeny na služební poměr ke dni 1. 7. 2015. Na jejich služební místa nicméně musejí být (již také byla) vyhlášena výběrová řízení (viz kapitolu 4), ve kterých si budou muset tito zaměstnanci setrvat na svých vedoucích služebních místech obhájit. Tato výběrová řízení musejí být (v závislosti na služebním místě) dokončena do poloviny roku 2017.

### Zastupující zaměstnanci

Poslední skupinu pak tvoří **zaměstnanci, kteří jsou přijati na služební místo do pracovního poměru z důvodů přepokládaných zákonem o státní službě, zejména za účelem nahrazení stávajícího státního zaměstnance, který službu dočasně nevykonává**. Tyto situace, vyjmenované v § 178 ZSS, zahrnují následující:

- (a) státní zaměstnanec nevykonává službu z důvodu dočasné neschopnosti k výkonu služby po dobu delší než 1 kalendářní měsíc (viz kapitolu 7.1);
- (b) státní zaměstnanec vykonává vojenské cvičení nebo mimořádnou službu;
- (c) státní zaměstnankyně čerpá mateřskou dovolenou nebo státní zaměstnankyně nebo státní zaměstnanec čerpá rodičovskou dovolenou (viz kapitolu 7.1);
- (d) státní zaměstnanec byl zproštěn služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro trestný čin nebo z důvodu vazby (viz kapitolu 6.1);
- (e) státnímu zaměstnanci byl přerušen výkon služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže;
- (f) státní zaměstnanec byl přeložen (viz kapitolu 6.1);
- (g) státní zaměstnanec byl zařazen mimo výkon služby (viz kapitolu 6.1).

Rozptyl případů, v nichž může dojít k nahrazení státního zaměstnance, který dočasně nevykonává službu, zaměstnancem v pracovněprávním vztahu, je tak poměrně široký. Cílem této možnosti je zajištění chodu služebních úřadů i v případě, kdy z důvodu překážek ve službě nebude přítomno větší množství státních zaměstnanců (respektive snaha se takové situaci vyhnout). Pokud by státní zaměstnanci mohli být nahrazováni pouze zaměstnanci ve služebním poměru, nebyly by služební úřady schopny pružně reagovat na nastalé situace – celý proces výběrového řízení totiž trvá až několik měsíců (viz kapitolu 4.2). Navíc se jedná o zástup z povahy věci dočasný, v případě přijetí nového státního zaměstnance do služebního poměru by se tak po velmi krátké době muselo řešit jeho zařazení na jiné služební místo nebo ukončení jeho služebního poměru – toto by ovšem bylo v rozporu se smyslem služebního poměru (tedy jeho trvalost a stálost).

Se zastupujícími zaměstnanci je tedy sjednána pracovní smlouva, v níž jsou jako druh práce sjednány činnosti spadající pod výkon služby, které má tento zaměstnanec vykonávat. S ohledem na skutečnost, že v § 178 odst. 4 ZSS je výslovně uvedeno, že se sjednává pracovní smlouva, domníváme se, že není možné státního zaměstnance takto dočasně nahrazovat pomocí zaměstnanců na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr – tedy dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti. Za-