

Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby

MARTIN KOPECKÝ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA FAKULTY PRÁVNICKÉ ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI

The Relation Between the Code of Administrative Procedure and the Proceedings in Civil Service Matters

Summary: *The Act Nr. 234/2014 Coll., Civil Service Act, changed the status of persons who have become state employees under this Act from the regime of the Labor Code, i. e. from the area of private law, under the area of public law. Execution of (state) administration by entities in the civil service within the administrative offices will be the regular way of carrying out activities of state services, while ensuring such activities by persons employed under Labor Code will be much more an exception. The public nature of the civil service is related to the fact, that the body acting as an employer (meaning the state, here known as a service authority) is the public authority and so has the public power, by which (by unilateral acts within the limits of the law) is able to authoritatively determine the status of persons performing the services – state employees. Therefore the authoritative decision-making processes of the official authority in matters of the employees in a civil service is governed by the rules of an administrative procedure. This article discusses the extent to which the decision-making in matters of civil service is ruled by the Act no. 500/2004 Coll., Code of Administrative Procedure, as the code containing the general procedures of administrative bodies in public administration, and which are the specifics of such procedures in the civil service matters.*

Keywords: *civil service, Code of Administrative Procedure, administrative proceedings, service authority, civil servant (state employee)*

Veřejnoprávní povaha služebního poměru

Zásadní změnou, kterou vnesl zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále též „ZSS“), do postavení osob, které vykonávají ve správních úřadech státní správu, je, že změnil jejich postavení, případně ho změnil poté, co tyto osoby získají postavení státního zaměstnance podle tohoto zákona, z režimu zákoníku práce, tedy z oblasti práva soukromého, do režimu veřejnoprávního. Vykonávání státní správy osobami v režimu státněslužebního vztahu, který je vztahem veřejnoprávním, bude v rámci správních úřadů, ale i některých dalších státních orgánů nebo právnických osob, o kterých tak stanoví zákon (§ 4 odst. 2 ZSS),¹ pravidelným způsobem vykonávání činností státní služby, zatímco zabezpečování takových činností osobami v pracovním poměru podle pracovních předpisů bude výjimkou (srov. § 178 ZSS). S veřejnoprávní povahou služebního vztahu je spojeno, že orgán vystupující za zaměstnavatele, tedy za stát, označovaný jako služební orgán, disponuje veřejnou mocí a autoritativně

určuje jednostrannými akty, v rámci mezí zákonné úpravy, postavení osob službu vykonávajících – státních zaměstnanců.

V minulosti vymezil výstižně rozdíl mezi zaměstnanci v poměru soukromoprávním a zaměstnanci ve veřejnoprávním služebním poměru ve Slovníku veřejného práva československého autor Vilém Krejčí, když rozebíral poměry dvou skupin zaměstnanců ve veřejné správě – těch se soukromoprávním služebním poměrem (založeném podle modifikovaných předpisů všeobecného občanského zákoníku o služební smlouvě – viz § 1151 an.), a zaměstnanců ve veřejnoprávním služebním poměru [jejichž poměr se řídil zejména zákonem ze dne 25. ledna 1914, č. 15 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců (služební pragmatika)]: „Veřejný zaměstnanec ve veřejnoprávním služebním poměru není ovšem ve stejném postavení vůči zaměstnavateli – nositeli

¹ Jedná se o Státní fond životního prostředí ČR, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní zemědělský intervenční fond, Centrum pro regionální rozvoj ČR.

veřejné správy – jaké má zaměstnanec ve vztahu k zaměstnavateli soukromému. Služební poměr tohoto, jeho služební povinnosti, zpravidla omezené jen na obor služební činnosti, jakož i jeho práva, spočívají výhradně na služební smlouvě sjednané zásadně rovnocennými stranami. Veřejný zaměstnanec ve veřejnoprávním služebním poměru však počínaje svým ustanovením, kdy nositel veřejné správy vystupuje již jako silnější strana, ukládající autoritativní povinnosti, přijímá svým ustanovením zvláštní, jednostranně určené a zvláštnímu stíhání při porušení podrobené stavovské i služební povinnosti, zasahující i mimo obor jeho služební činnosti, při čemž však není vyňat ze všeobecné trestněprávní odpovědnosti.²

Veřejnoprávní charakter služebního poměru vede k tomu, že postup autoritativního rozhodování úředního orgánu ve věcech poměru zaměstnanců ve služebním poměru je upraven pravidly procesní povahy. I na rozhodování ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců se uplatní pravidlo čl. 2 odst. 3 Ústavy o tom, že státní moc, která slouží všem občanům, lze uskutečňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Vztah zákona o státní službě a správního řádu

Platný³ zákon o státní službě stanoví, jak bude rozebráno dále, některá pravidla o řízení ve věcech služby a výslovně formuluje v § 160 subsidiaritu správního řádu pro řízení ve věcech služby: „Nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu.“

Historicky byl vztah právní úpravy řízení ve věcech služebního poměru a obecné úpravy správního řízení jiný. Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), výslovně v § 1 odst. 2 stanovilo, že se úprava tohoto správního řádu nevztahuje na řízení ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců. Ani pozdější správní řády se na rozhodování ve věcech služebního poměru, chápané převážně jako rozhodování v interních vztazích nad a podřízenosti, nevztahovaly [srov. např. § 2 písm. a) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)].

Zrušený zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), vztah ke správnímu řádu (v době jeho přijetí se jednalo o zákon č. 71/1967 Sb.) neupravoval, avšak sám obsahoval v hlavě III (§ 198 až 218) vlastní pravidla o řízení ve věcech slu-

žebního poměru. Dřívější správní řád č. 71/1967 Sb. by se minimálně s ohledem na svůj § 2 písm. a) na řízení ve věcech služebního poměru podle zákona č. 218/2002 Sb. nepoužil. Otázka, zda by se subsidiárně na řízení ve věcech služebního poměru podle zákona č. 218/2002 Sb., použil pozdější správní řád č. 500/2004 Sb., je čistě hypotetická, když zákon č. 218/2002 Sb., nenabyl až na výjimky ani účinnosti. Pro srovnání lze uvést další zákony upravující služební poměr veřejnoprávní povahy. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění novely učiněné zákonem č. 272/2009 Sb., v § 144 stanoví pro řízení ve věcech služebního poměru subsidiární použití správního řádu. Další zákon upravující služební poměry, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, sice vztah úpravy o řízení ke správnímu řádu neřeší, ale judikatura vychází z toho, že se obecná úprava správního řízení podle správního řádu použije subsidiárně i na řízení ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neboť použití obecné úpravy není zákonem vyloučeno.⁴

V řízení ve věcech státní služby oproti obecnému řízení správnímu existují některá podstatná specifika. O věcech státní služby rozhoduje v zásadě tzv. služební orgán (viz § 10 ZSS), s výjimkou věci kárné odpovědnosti, v nichž rozhoduje kárná komise, přesněji v prvním stupni kárná komise prvního stupně (§ 162 odst. 1 ZSS). Kdo je služebním orgánem vůči kterému státnímu zaměstnanci, stanoví § 10 odst. 1 ZSS:

- a) vláda nebo ministr vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu (dále „náměstek pro státní službu“),
- b) vláda nebo pověřený člen vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem,
- c) náměstek pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu,
- d) vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu,
- e) personální ředitel sekce pro státní službu vůči státním zaměstnancům zařazeným v sekci pro státní službu,
- f) vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům.

² *Slovník veřejného práva československého. Svazek V., heslo Zaměstnanci veřejní* (autor KREJČÍ, V.). Brno: Rovnost, 1948, s. 593.

³ Při vzpomínce na služební zákon č. 218/2002 Sb. se chce poznamenat „platný a účinný“, ale již to nebudu dále činit.

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 1. 2014, č. j. 3 Ads 117/2012-26.

Vedle varianty, že služebním orgánem je vláda (vůči náměstkovi pro státní službu a vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem⁵), když vláda může pověřit výkonem této činnosti člena vlády,⁶ je služebním orgánem fyzická osoba – úřední osoba uvedená v § 10 odst. 1 ZSS. Půjde o člena vlády [v případě pověření vládou podle § 10 odst. 1 písm. a) či b)], náměstka pro státní službu, vedoucího služebního úřadu (který je v zásadě státním zaměstnancem, výjimkou jsou ti představitelé ústředních správních úřadů, kteří jsou uvedeni v § 2 odst. 1 či 2 a vyloučení z působnosti ZSS), státního tajemníka (který je státním zaměstnancem) a o personálního ředitele sekce pro státní službu (sekce pro státní službu je organizační jednotkou ministerstva vnitra, její personální ředitel je ve státní službě).

Naproti tomu v obecném správním řízení rozhodují správní orgány, jimiž jsou v záležitostech státní správy zpravidla správní úřady či orgány územních samosprávních celků v rámci přenesené působnosti. Správní úřad, který podle čl. 79 odst. 1 Ústavy lze zřídit a jeho působnost stanovit pouze zákonem, je institucí, která je organizační jednotkou státu, navenek ohraničenou, vystupující navenek prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednájí jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí, tedy zde státu.⁷ Správní úřady se řadí mezi orgány moci výkonné, jak je tento pojem v českém právním řádu pozitivně právně užíván např. v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, s ohledem na název hlavy třetí Ústavy „Moc výkonná“.⁸ Služební orgán ve smyslu § 10 ZSS není správním úřadem, ale je úřední osobou, která je členem vlády nebo osobou působící v některém správním úřadu nebo jiném služebním úřadu.⁹

I když služební orgán není správním úřadem, jak chápe tento pojem čl. 79 odst. 1 Ústavy, tím, že jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru, vykonává působnost v oblasti veřejné správy, a spadá tedy pod pojem správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu.

Možnost použití správního řádu na rozhodování ve věcech služebního poměru nevyplývá jen z § 160 ZSS o subsidiaritě správního řádu, ale lze ji dovodit i ze samotného správního řádu, když podle § 1 odst. 1 správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (správní řád užívá pro tyto orgány a osoby legislativní zkratku „správní orgány“), a § 1 odst. 2 pak výslovně stanoví princip subsidiarity správního řádu takto: „Tento zákon nebo jeho jednotlivá

ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“ Zmínit je třeba rovněž § 177 odst. 1 správního řádu, který se snaží rozšiřovat působnost ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů i dále: „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“ Byť je význam ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu z legislativně technického pohledu problematický (vylučuje-li zvláštní zákon pro určité postupy výkonu veřejné správy výslovně použití správního řádu, vylučuje použití správního řádu jako takového), bude na místě z pravidel o základních zásadách činnosti zpravidla vycházet, neboť taková pravidla bude možné dovodit i z pramenů vyšší právní síly (např. zásada zákonnosti činnosti veřejné správy vyplývá i z čl. 2 odst. 3 Ústavy), případně z obecně uznávaných principů správního práva a činnosti veřejné správy (např. princip dobré správy).

ZSS v hlavě II části desáté, nazvané „Řízení ve věcech služby“, obsahuje pravidla o řízení ve věcech služby,¹⁰ jinak řečeno pravidla o řízení ve věcech služebního poměru,¹¹ která mají přednost před úpravou správního řízení podle správního řádu.

Při vymezení, jaká procesní pravidla se uplatní při rozhodování ve věcech státní služby, zvolil zákonodárce v ZSS takovou konstrukci, že – v § 159 odst. 1 ZSS stanoví taxativně věci služby, na rozhodování o nichž se vztahují „ustanovení o řízení ve věcech služby“, tedy

⁵ Jedná se o vedoucí těch ústředních správních úřadů ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, která nejsou ministerstvy ani těmi dalšími ústředními orgány státní správy, na jejichž představitel se podle § 2 odst. 1 či 2 ZSS nevztahuje ZSS. Ve služebním poměru jako státní zaměstnanci jsou předsedové Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, Českého baňského úřadu, Úřadu průmyslového vlastnictví, Správy státních hmotných rezerv a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

⁶ Na základě usnesení vlády lze podle § 10 odst. 1 písm. a) či b) ZSS pověřit člena vlády výkonem činnosti služebního orgánu, kterým by jinak ze zákona byla vláda.

⁷ K vymezení pojmu správní úřad, odrážející užití tohoto pojmu v čl. 79 odst. 1 Ústavy, viz např. HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 8. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 98–100.

⁸ Ústavní listina Československé republiky rozlišovala mezi mocí vládní a výkonnou (viz název hlavy třetí nad § 55), když „moc výkonná“ vyjadřovala výkon činnosti správní. Viz např. WEYR, F. *Československé ústavní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 53. Tím, že platná Ústava ČR užívá označení moc výkonná pro tu oblast státní moci, kterou dřívější ústavní listina a její interpretace rozlišovala jako moc vládní a moc výkonnou (správní), vytvořila nutnost blíže vysvětlit, že jenom část uskutečňování moci výkonné v dnešním pojetí souvisí s výkonem veřejné (zde státní) správy.

⁹ K pojmem správní úřad a služební úřad viz § 3 a 4 odst. 1 a 2 ZSS.

¹⁰ Výraz „služba“ je podle § 1 odst. 1 písm. a) ZSS legislativní zkratkou pro „státní službu“.

¹¹ Srov. § 1 odst. 1 písm. e) ZSS: „Tento zákon upravuje ... e) řízení ve věcech služebního poměru.“

zřejmě ustanovení hlavy II části desáté ZSS, s tím, že podle § 160 ZSS, nestanoví-li zákon jinak (zřejmě myšleno „tento zákon“, tedy ZSS), postupuje se v řízení ve věcech služby podle správního řádu,

- v § 159 odst. 2 ZSS stanoví, rovněž taxativně, na případy jakých rozhodování se naopak ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení nevztahují.

Problémem ustanovení § 159 a 160 ZSS je jejich nekomplexnost, když obsahují taxativní vymezení rozhodování, na která se ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby vztahují či nevztahují, ale opomíjejí případné další věci služby (věci služebního poměru), o kterých může služební orgán rozhodovat, ale které zde nejsou uvedeny.

S ohledem na úpravu v zákoně o státní službě a rozsah působnosti správního řádu vyplývající ze správního řádu lze rozdělit věci státní služby podle procesní úpravy rozhodování o nich do těchto skupin:

- 1) věci služby uvedené v § 159 odst. 1 ZSS, o nichž se rozhoduje podle ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby a subsidiárně podle správního řádu (viz § 160 ZSS)
- 2) věci služby uvedené v § 159 odst. 2 ZSS, na rozhodování o nichž se nevztahují ani ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení [pro rozhodování v těchto věcech není vyloučen správní řád jako celek, ale ustanovení správního řádu o správním řízení, proto není vyloučeno pro postupy služebních orgánů použití základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu)]
- 3) věci služby neuvedené v § 159 odst. 1 ani 2 ZSS

Zvláštní pravidla o řízení ve věcech služby, obsažená v hlavě II části desáté ZSS, se podle § 159 odst. 1 ZSS vztahují jen na věci uvedené v § 159 odst. 1 ZSS (skupina ad 1). Nicméně další postupy k tomu určených orgánů ve věcech služby, jejichž účelem je vydat rozhodnutí, kterým v určité věci založí, změní nebo zruší práva anebo povinnosti jmenovitě určených osob (srov. § 9 správního řádu), není-li pro ně výslovně vyloučena úprava správního řádu o správním řízení (§ 159 odst. 2 ZSS – viz skupina ad 2.), budou mít charakter správního řízení, na které se bude vztahovat přímo úprava správního řízení podle správního řádu. Z úpravy ZSS obsažené v hlavě o řízení ve věcech služby by se na takové případy vztahovala ustanovení kompetenční.

Použití úpravy řízení ve věcech služby podle ZSS by přicházelo do úvahy při rozhodování

o některých věcech, které nejsou výslovně uvedeny v § 159 odst. 1 ZSS, na základě analogie. Podle § 159 odst. 1 písm. c) ZSS se ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují na rozhodování o jmenování na služební místo představeného, aniž by byla kdekoli do § 159 odst. 1 zařazena varianta rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného.¹² Přitom i o odvolání ze služebního místa představeného se rozhoduje (viz § 60 ZSS), i judikaturně lze na příkladu odvolávání vedoucího státního zástupce dovodit, že by k odvolávání představeného ve státní službě mělo docházet podle pravidel o správním řízení.¹³

Legislativní konstrukce, která uvádí, na rozhodování o kterých věcech služby se vztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby a naopak na které věci se ustanovení o řízení nevztahují, vyvolává pochybnosti o způsobu rozhodování o tak závažných věcech týkajících se státní služby, jako jsou případy rozhodování ve věcech náhrady škody mezi státním zaměstnancem a služebním úřadem. Hmotněprávní odpovědnost státního zaměstnance za škodu a odpovědnost služebního úřadu za škodu a zabezpečení státního zaměstnance při služebním úrazu nebo nemoci z povolání obsahuje § 123 a 124 ZSS. Část odborné literatury dovozuje z toho, že neupravuje-li rozhodování o náhradě škody vzniklé služebnímu úřadu nebo státnímu zaměstnanci, jakož i pozůstalým po státním zaměstnanci, ustanovení § 159 ZSS pozitivně, ale ani negativně, bude se proto o náhradě škody rozhodovat tak, jak je tomu v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce,¹⁴ tedy zřejmě myšleno, že by měl rozhodovat civilní soud v nalézacím řízení. Tento názor nezastávám. Náhrada škody, za kterou odpovídá státní zaměstnanec nebo služební úřad dle úpravy § 123 a 124 ZSS, se týká věci státní služby – služebního poměru, ve věcech služebního poměru přitom podle § 10 odst. 2 ZSS jedná a rozhoduje služební orgán. Nejde o věc, která by vyplývala z poměrů soukromého práva, v nichž by byla dána dle § 7 odst. 1 o. s. ř. pravomoc civilních soudů. Odpovědnost státního zaměstnance nebo služebního úřadu za škodu je hmotněprávně založena v ZSS a vyplývá ze vztahů služebního poměru, rozhodování o ní by mělo – při absenci jiné procesní úpravy – náležet do pravomoci

¹² Výjimku stanoví § 159 odst. 2 písm. a) ZSS pro případ rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného, pokud spadá do působnosti vlády – v těchto věcech je použití ustanovení o řízení ve věcech služby i ustanovení o správním řízení výslovně vyloučeno.

¹³ Srov. např. rozsudek NSS z 27. 10. 2009, č. j. 9 As 94/2008-77.

¹⁴ KOTTNAUER, A. In: KOTTNAUER, A. – PŘÍB, J. – ŮLEHLOVÁ, H. – TOMANDLOVÁ, L. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, s. 244.

služebního orgánu. Pro srovnání: ve věcech náhrady škody týkající se příslušníků bezpečnostních sborů se rozhoduje jako ve věcech služby podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – viz např. rozsudek NSS z 10. 7. 2013, č. j. 4 Ads 2/2013-26.

Zvláštní úprava řízení ve věcech státní služby

Úprava ZSS o řízení ve věcech služby, která se vztahuje, jak výše uvedeno, na věci uvedené v § 159 odst. 1 ZSS, obsahuje poměrně málo ustanovení, než by bylo možno při veškerých zvláštnostech řízení ve věcech služby oproti obecné úpravě správního řízení očekávat. V této speciální úpravě

- je vymezen okruh účastníků řízení (§ 161),
- je upravena příslušnost k rozhodování (§ 162),
- je vymezeno, kdo je nadřízeným služebním orgánem (§ 162 odst. 4),
- je omezeno použití pravidel o vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro náměstka pro státní službu a státního tajemníka (§ 163),
- jsou obsažena zvláštní ustanovení o výběrovém řízení (na obsazení volného služebního místa a na obsazení volného služebního místa představeného – § 164),
- je zakotveno pravidlo o tom, že vydání rozhodnutí ve věcech služby, s výjimkou rozhodnutí o kárné odpovědnosti nebo o služebním poměru, může být prvním úkonem v řízení (§ 165),
- jsou zvláštní ustanovení o náhradě nákladů řízení a o výkonu rozhodnutí ve specifických případech (§ 166 a 167) a
- jsou stanoveny některé zvláštnosti odvolacího řízení (§ 168).

Dále rozeberu některá ustanovení podrobněji a pokusím se ukázat na jejich sporná místa.

Účastníci řízení ve věci služby

Podle § 161 ZSS účastníkem řízení je (a) žadatel o přijetí do služebního poměru, nebo (b) státní zaměstnanec.

Žadatel o přijetí do služebního poměru bude účastníkem v řízení o přijetí do služebního poměru, jehož součástí má být též žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného (viz § 24 odst. 4 ZSS). Státní zaměstnanec má pak zřejmě dle zákonodárce být účastníkem v případě jiných řízení ve věci služby. Ustanovení § 161 ZSS o účastnících řízení je formulováno jako speciál-

ní ustanovení vůči vymezení okruhu účastníků řízení podle správního řádu. Úmyslem zákonodárce zřejmě bylo nahradit obecné vymezení okruhu účastníků řízení podle § 27 správního řádu vlastním ustanovením v ZSS, které vymezuje okruh účastníků vůči správnímu řádu úžeji.

ZSS s jinou osobou jako s účastníkem řízení ve věcech služby nepočítá. Při formalistické aplikaci § 161 ZSS, bez přihlídnutí k obecné úpravě okruhu účastníků v § 27 odst. 1 správního řádu, by však v některých případech nebylo přiznáno účastenství osobám, o jejichž právních poměrech se rozhoduje.

Podle § 159 odst. 1 písm. j) ZSS se ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují na rozhodování o jmenování a odvolání členem zkušební komise, kárné komise a výběrové komise, přičemž v případě zkušební a výběrové komise není vyloučeno, že členem může být i jiná osoba než státní zaměstnanec.¹⁵ Dochází-li ke jmenování a odvolání členem komise rozhodnutím služebního orgánu, bude účastníkem řízení osoba, o jejíž jmenování či odvolání se jedná, bez ohledu na to, zda je sama státním zaměstnancem.

Okruh účastníků uvedený v § 161 ZSS je úzký pro případ, že by služební úřad rozhodoval o povinnosti uhradit náklady spojené se studiem nebo vysláním na studijní pobyt v případě, že státní zaměstnanec nesplnil povinnost zůstat po stanovenou dobu ve služebním poměru. Na rozhodování o náhradě nákladů podle § 110 se podle § 159 odst. 1 písm. l) vztahují ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby. Lze snad vyložit, že osoba, která již není státním zaměstnancem, je účastníkem takového řízení, s ohledem na § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 160 ZSS, když jiný závěr by vedl k zásadnímu porušení procesních práv takové osoby, která má i ústavní základ (např. čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Minimálně z výše uvedených důvodů se jeví vymezení okruhu účastníků řízení v § 161 ZSS jako úzké, neboť neodpovídá všem případům možných řízení ve věci služby, uvedeným v § 159 odst. 1 ZSS. Výklad o nemožnosti použít pravidlo, že účastníkem řízení jsou minimálně osoby, kterým takové postavení vyplývá z § 27 odst. 1 správního řádu, tedy zjednodušeně žadatel, jde-li o řízení na žádost, a osoba, již má orgán, který vede řízení z moci úřední, založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost má anebo

¹⁵ Srov. § 37 odst. 2 ZSS (zkušební komise). Pro členství ve výběrové komisi není upraveno, kdo může být členem, nicméně argumentem a contrario z § 91 odst. 2 ZSS o tom, že kárné komise jsou složeny ze státních zaměstnanců lze dovodit, že členem výběrové komise může být i osoba, která státním zaměstnancem není.

nemá, by byl proto v takových případech absurdní.

ZSS neřadí v § 159 odst. 1 mezi případy rozhodování, na které se vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby, rozhodování ve věcech náhrady škody mezi státním zaměstnancem a služebním úřadem. Jak bylo vyloženo výše, zastávám názor, že s ohledem na pravidlo subsidiarity správního řádu, vyplývající přímo z § 1 správního řádu (viz výše), a s ohledem na to, že služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru (§ 10 odst. 2, popř. též § 162 odst. 2 ZSS), rozhoduje i v těchto věcech služební orgán, a to podle pravidel správního řádu o správním řízení. Pro případy rozhodování o nárocích pozůstalého po státním zaměstnanci, vyplývajících z odpovědnosti služebního úřadu za škodu při služebním úrazu nebo nemoci z povolání, lze dovodit, že účastníkem řízení bude proto pozůstalý po státním zaměstnanci, jak vyplývá z § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Pro srovnání: § 199 odst. 1 písm. b) předchozího služebního zákona č. 218/2002 Sb., jakož i např. § 169 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, pozůstalého po státním zaměstnanci výslovně jako možného účastníka řízení uvádějí.

Rozhodující orgány

Z ustanovení § 162 odst. 1 a 2 ZSS vyplývá, že ve věcech kárné odpovědnosti rozhoduje (v prvním stupni) kárná komise prvního stupně, zatímco v ostatních věcech služby příslušný služební orgán. V této souvislosti je třeba poznamenat, že mezi tzv. rozhodující orgány (nadpis nad § 161) nejsou uvedeny další komise, tedy zkušební komise a výběrová komise. Mohou i tyto komise „rozhodovat“?

Provedení úřednické zkoušky zabezpečují příslušné úřady, a to v případě obecné části ministerstva vnitra (§ 36 odst. 2 ZSS), v případě zvláštní části ústřední správní úřad ve spolupráci se služebním úřadem (§ 36 odst. 3). ZSS neupravuje, jak je organizována zkouška obecné části v rámci ministerstva vnitra, stanoví ale pravidla pro zřizování zkušební komise podle oboru služby u ústředního správního úřadu, do jehož působnosti daný obor služby patří, jakož i pro jmenování a odvolávání jejich členů (zejm. § 37 ZSS). Zkušební komisi lze považovat za odborný orgán, u něhož se konají úřednické zkoušky, zkušební komise se usnáší na tom, zda zkoušený u úřednické zkoušky „vyhověl“ nebo „nevyhověl“. Nevykoná-li státní zaměstnanec, který byl přijat na dobu určitou a na kterého se vztahuje povinnost vykonat úřednickou zkoušku, v době, na kterou byl přijat, úspěšně úřed-

nickou zkoušku, nevznikne mu nárok podle § 42 ZSS na změnu doby trvání služebního poměru na dobu neurčitou,¹⁶ a uplynutím doby určité, na kterou byl státní zaměstnanec přijat, mu služební poměr skončí ze zákona podle § 71 ZSS. Dále: posledním dnem měsíce, v němž státní zaměstnanec „nevykonal úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku“ [srov. § 74 odst. 1 písm. g) ZSS], možná by bylo přesnější „vykonal neúspěšně opakovanou úřednickou zkoušku“, skončí státnímu zaměstnanci ze zákona jeho služební poměr.¹⁷ Neúspěšné vykonání úřednické zkoušky v důsledku nevyhovujícího hodnocení zkušební komisí může tedy vést ke skončení služebního poměru „ze zákona“, aniž by o takovém skončení služebního poměru např. rozhodoval služební orgán. Státní zaměstnanec by mohl být v takovém případě zkrácen ve svých subjektivních veřejných právech. Mohlo by se jednat zejm. o právo rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím¹⁸ a právo na ochranu před protiprávním zbavením veřejné funkce.¹⁹ Tato práva jsou pod ochranou správního soudnictví (§ 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále „s. ř. s.“), zkušební komise by v takovém případě mohla být považována za správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a hodnocení složení úřednické zkoušky „nevyhověl“ by mohlo být materiálně chápáno jako rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., když kompetenční výjimka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. e) s. ř. s. by nebyla dána.²⁰ Samostatné procesní postavení zkušební komise odlišné od ústředního správního úřadu, v němž byla zřízena, a od služebního orgánu v ústředním správním úřadu, který jmenuje a odvolává členy zkušební komise, podtrhuje § 39 odst. 1 ZSS, podle něhož členové zkušební komise se při své činnosti v komisi neřídí příkazy představených ani jiných osob.

Na obsazení volného služebního místa se koná, nestanoví-li zákon jinak, výběrové řízení, které vyhláší služební orgán (srov. § 24 odst. 1, 6 ZSS). Zákon stanoví pravidla pro složení výběrové komise a jmenování a odvolávání jejich členů. Úkolem výběrové komise je určit,

¹⁶ Jedná-li se o služební místo, na něž bylo vyhlášeno výběrové řízení na dobu neurčitou – srov. § 29, § 24 odst. 7 písm. d) ZSS.

¹⁷ Srov. též § 191 odst. 3 ZSS o důsledcích nevykonání úspěšně ani opakovaně úřednické zkoušky dosavadních zaměstnanců podle přechodných ustanovení zákona.

¹⁸ Viz čl. 21 odst. 4 Listiny, v judikatuře např. rozsudek NSS z 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, a rozsudek NSS z 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

¹⁹ Viz např. náleží Ústavního soudu z 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

²⁰ Podle § 70 písm. e) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumávání vyloučeny úkony správního orgánu „o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti“.

zda žadatel o volné služební místo, jehož žádost nebyla vyřazena služebním orgánem ve smyslu § 27 odst. 2 ZSS pro základní nedostatky,²¹ ve výběrovém řízení „uspěl“ nebo „neuspěl“, v případě více žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, vybrat 3 nejvhodnější žadatele, sestavit pořadí dalších žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, a seznam žadatelů, kteří ve výběrovém řízení neuspěli (srov. § 28 odst. 2 ZSS).²² Na výběrovou komisi se vztahuje ustanovení správního řádu o řízení před kolegiálním orgánem (§ 164 odst. 2). Výběr žadatelů, provedený výběrovou komisí, je podkladem pro další postup služebního orgánu podle § 164 odst. 4 a 5 ZSS, výběrová komise má proto spíše postavení orgánu poradního, jehož postupy nemohou přímo zasahovat do subjektivních práv žadatelů o volné služební místo, výběrová komise nemá povahu „rozhodujícího orgánu“.

Nadřízený služební orgán

§ 162 odst. 4 ZSS výslovně stanoví, kdo je nadřízeným služebním orgánem. To má význam např. pro určení, kdo je odvolacím orgánem [§ 168 odst. 1 písm. b)].

ZSS určuje pro účely řízení ve věcech služby v § 162 odst. 4 písm. a), b) a c), kdo je nadřízeným služebním orgánem vůči zde uvedeným služebním orgánům [tedy služebním orgánům podle § 10 odst. 1 písm. c) až f)]. Jedná se o speciální úpravu, která nahrazuje pro účely řízení ve věcech služby úpravu § 178 správního řádu o nadřízeném správním orgánu. ZSS určuje jako nadřízený služební orgán „nejvýše“ náměstka pro státní službu,²³ nestanoví tedy nadřízený služební orgán vůči služebnímu orgánu dle § 10 odst. 1 písm. a) (služebním orgánem je podle něho vláda nebo na základě jejího pověření ministr vnitra) a písm. b) (služebním orgánem je podle něho vláda nebo na základě jejího pověření člen vlády). Na rozhodování vlády o jmenování na služební místo představeného a odvolání z tohoto služebního místa, pokud spadá do působnosti vlády, se však beztoho nevztahují ustanovení o řízení ve věcech služby [§ 159 odst. 2 písm. a) ZSS], takže ani „nadřízený služební orgán“ není třeba pro takové případy řešit.

Ve věcech kárné odpovědnosti je odvolacím orgánem proti rozhodnutím kárné komise prvního stupně kárná komise druhého stupně [srov. § 168 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 162 odst. 1 ZSS], kárná komise druhého stupně je tedy zřejmě nadřízeným služebním orgánem vůči kárné komisi prvního stupně (ZSS toto výslovně neřeší). Kárná komise druhého stupně

je však podle výslovného ustanovení § 162 odst. 4 písm. d) nadřízeným služebním orgánem ve věcech, v nichž sama rozhodla.

Zvláštní ustanovení o výkonu rozhodnutí

Jako poslední příklad zvláštní úpravy řízení ve věcech služby uvedu ustanovení § 167 ZSS, označené jako „Zvláštní ustanovení o výkonu rozhodnutí“. Jedná se možná symbolicky o ustanovení, které sice reaguje na potřebu řešit možné situace ve vztahu státního zaměstnance versus stát, resp. služební úřad, ale činí tak způsobem, který je minimálně výkladově sporný, spíše je neaplikovatelný. Označení paragrafu by nasvědčovalo tomu, že obsahuje zvláštní úpravu výkonu rozhodnutí, zřejmě zvláštní úpravu oproti obecné úpravě ve správním řádu (viz § 160 ZSS), s tím ovšem, že platný správní řád, na rozdíl od předchozího zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), výraz „výkon rozhodnutí“ neužívá, nahradil ho institutem exekuce, s tím, že pro exekuci na peněžitá plnění se navíc uplatní postup podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Tím, že § 167 ZSS uvádí možnost služebního orgánu rozhodnout o srážkách ze mzdy, vychází z něho naopak ideová blízkost s úpravou zákoníku práce (v současnosti zákon č. 262/2006 Sb.) o srážkách ze mzdy prováděných zaměstnavatelem (srov. § 145 an. zákona č. 262/2006 Sb.).

Ustanovení § 167 ZSS zní: „Nesplní-li účastník ve stanovené lhůtě povinnost k peněžitému plnění, která je mu uložena vykonatelným rozhodnutím vydaným podle § 159 odst. 1 písm. l), rozhodne služební orgán o srážkách z jeho platu.“ Z tohoto ustanovení vyplývá speciální pravidlo pro vymození povinnosti vyplývající z vykonatelného rozhodnutí vydaného podle § 159 odst. 1 písm. l) ZSS, tedy rozhodnutí podle § 110 o povinnosti státního zaměstnance uhradit služebnímu úřadu náklady spojené se studiem nebo vysláním na studijní pobyt. Zde uvedený způsob výkonu rozhodnutí (exekuce) srážkami z platu by byl realizovatelný v případě, že povinný je státním zaměstnancem, důvodem povinnosti uhradit náklady spojené se studiem nebo vysláním na služební pobyt však

²¹ J. Kněžínek píše o posuzování žádosti služebním orgánem nejprve „z formálního hlediska, resp. z hlediska případné zjevné nepřipustnosti“. Srov. KNĚŽÍNEK, J. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, č. 6/2015, s. 193.

²² Ustanovení § 28 odst. 3 ZSS řeší situaci, kdy ve výběrovém řízení neuspěli alespoň 3 žadatelé.

²³ Náměstek pro státní službu je podle § 162 odst. 4 písm. a) ZSS nadřízeným služebním orgánem vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi, personálnímu řediteli sekce pro státní službu a ve věcech, v nichž rozhodl náměstek pro státní službu.

bude, že státní zaměstnanec nesetrval ve služebním poměru po stanovenou dobu. Srážky ze mzdy podle § 167 ZSS však nelze realizovat vůči osobě, která v době vymáhání nebude ve státní službě, z ničeho nevyplývá pravomoc služebního orgánu rozhodovat o provedení exekuce vůči osobě, která není ve služebním poměru. Aplikace daného ustanovení tedy prakticky nepřichází do úvahy.

Závěr

Zákon o státní službě, který zavedl veřejnoprávní charakter vztahu, na základě kterého vykonávají vybraní státní zaměstnanci pro stát úkoly státní služby, přinesl řadu změn do právních vztahů těchto zaměstnanců ke státu, resp. ke správním úřadům a jiným služebním úřadům, u nichž je státní služba vykonávána, oproti do té doby uplatňovaným vztahům pracovněprávním, tedy vztahům soukromoprávní povahy. S tím souvisí i potřeba zákonem regulovat proces rozhodování o právech a povinnostech osob, které státní službu vykonávají osobami, které vystupují za stát, jako zaměstnavatele. Ří-

zení ve věcech státní služby je specifické oproti obecné úpravě správního řízení, a zaslouží si proto odpovídající zvláštní úpravu. Nové úpravě zákona o státní službě se toto ne zcela podařilo, když byl zejména nevhodně upraven poměr ke správnímu řádu (ZSS vymezil, v kterých věcech se postupuje podle zvláštních pravidel řízení ve věcech státní služby podle ZSS a podpůrně podle správního řádu, a kdy se naopak úprava řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení nepoužijí, ponechal však stranou případné další věci státní služby, které do žádné takové skupiny nespádají). I ta ustanovení ZSS, která obsahují zvláštní ustanovení o řízení ve věcech služby, jsou spíše fragmentární a rozporná, neboť opomíjejí řešení řady situací, které mohou při rozhodování ve věcech státní služby nastat.

Zda, a případně jaké problémy přinese aplikace úpravy řízení ve věcech státní služby, ukáže až praxe, která se teprve začíná rozbíhat. Snad i tento článek na některá úskalí nové úpravy upozornil a ukázal na možné přístupy k jejich řešení.