

Závěr č. 9

**ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu
o státní službě ze dne 25. listopadu 2016**

Služební místo a jeho změny z pohledu systemizace

Změna služebního místa, která vyžaduje jeho zrušení a současně zřízení místa nového, je změnou, při které dojde:

- a) ke změně všech oborů služby systemizovaných na služebním místě,*
- b) na obsazeném služebním místě ke změně platové třídy o více než dvě třídy nahoru, vždy však v případě, dojde-li změnou platové třídy ke změně stanoveného vzdělání podle Přílohy č. 1 k zákonu o státní službě,*
- c) na obsazeném služebním místě ke snížení platové třídy, s výjimkou případu, kdy státní zaměstnanec zařazený nebo jmenovaný na tomto služebním místě vysloví s takovou změnou souhlas,*
- d) ke změně místa představeného na místo státního zaměstnance, který není představeným, a naopak,*
- e) ke změně stupně řízení na místě představeného,*
- f) ke změně umístění služebního místa spočívající v jeho přemístění za hranice obce původního umístění (do jiné obce).*

Poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě se na základě opakovaných dotazů personálních útvarů správních úřadů zabýval problematikou služebního místa z pohledu jeho změn. Zejména pak posuzoval otázku změny služebního místa, která je natolik zásadní, že vyžaduje jeho zrušení a zřízení místa nového.

Při posuzování této otázky vycházel z právních předpisů a ze zkušeností s aplikací zejména těch jejich ustanovení, která souvisejí s procesem systemizace služebních a pracovních míst.

Služební místo je definováno v § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu. Podle tohoto ustanovení:

- a) služební místo
 - obsahuje správní činnosti, jejichž výkon se na něm požaduje,
 - klasifikuje se platovou třídou, do které je v katalogu správních činností zařazena nejnáročnější správní činnost,
- b) služební místo představeného
 - zřizuje se v čele organizačního útvaru, ve kterém se vykonává státní služba, nebo v čele služebního úřadu,
 - klasifikuje se platovou třídou, do které je v katalogu správních činností zařazena nejnáročnější správní činnost vykonávaná v organizačním útvaru nebo ve služebním úřadu, v jehož čele představený stojí.

V souvislosti s definicí služebního místa a služebního místa představeného je nutné připomenout odlišnost systemizačních atributů služebního místa a systemizačních atributů podle § 17 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Systemizační atributy podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě představují agregované údaje o služebních místech ve služebním úřadu. Ve svém souhrnu představují systemizaci (dále také „vládní systemizace“), která stanoví pro každý služební úřad:

- 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 („zákaz konkurence“).

Vládní systemizaci a její změny schvaluje vláda, která tím vytváří rámec pro systemizaci jednotlivých služebních míst. Systemizaci služebních míst stanoví služební předpis.

Pro **systemizační atributy služebního místa** je zásadní definice služebního místa, z níž vyplývá, že jeho podstatou jsou správní činnosti, jejichž výkon se na místě požaduje. Od správních činností se odvozují všechny systemizační atributy služebního místa. Výjimkou je v tomto ohledu umístění služebního místa¹. To je ale svojí návazností na služební působiště a právní postavení státního zaměstnance natolik významné, že je možné je postavit na roveň správním činnostem.

Lze tedy konstatovat, že systemizační atributy služebního místa jsou údaje, které určují jeho charakter. Stanovují se pro každé služební místo a jsou základem, na kterém vzniká, mění se a zaniká služební vztah státního zaměstnance. Ve svém souhrnu tvoří jednotlivé atributy systemizaci služebního místa.

Systemizační atributy služebního místa lze rozdělit na **obligatorní a fakultativní**. **Obligatoční** systemizační atributy tvoří existenční podstatu služebního místa a musí být stanoveny na každém služebním místě. Jsou to:

- platová třída,
- obor služby,
- určení, zda jde o služební místo představeného či nikoliv,
- stupeň řízení místa představeného,
- trvání služebního místa²,
- umístění služebního místa,
- fond služební doby³.

¹ Jedná se o umístění služebního místa z hlediska geografického, nikoliv v organizační struktuře. Zatímco tento termín se vztahuje ke služebnímu místu, termín služební působiště podle zákona o státní službě je záležitostí služebního vztahu.

² Jde o určení, zda se jedná o služební místo zřízené na dobu určitou nebo neurčitou.

³ Jde o fond služební doby na služebním místě, který představuje dobu nutnou k zajištění činností na služebním místě. Může to být plný fond pracovní doby, nebo jeho část (zlomek). Nejedná se o kratší služební dobu, která je záležitostí služebního vztahu.

Fakultativní systemizační atributy na služebním místě stanoveny být mohou, ale nemusí. Obecně lze říci, že se zpravidla jedná o kvalifikační požadavky na služebním místě. Jejich stanovení je určující pro kvalifikaci státního zaměstnance z pohledu řádného výkonu správních činností, jejichž výkon se na služebním místě požaduje. Jedná se o:

- státní občanství České republiky (§ 25 odst. 4 zákona o státní službě),
- zákaz konkurence (§ 83 zákona o státní službě),
- způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi,
- úroveň znalosti cizího jazyka,
- odborné zaměření vzdělání,
- jiné odborné požadavky.

V činnosti služebních úřadů **dochází k situacím, které vyžadují změnu systemizačních atributů** služebních míst, a tedy změny služebních míst jako takových.

Vzhledem k tomu, že fakultativní systemizační atributy nesouvisí s existenční podstatou služebního místa, nemůže jejich změna být tak rozsáhlou, aby vyvolala nutnost služební místo zrušit a zřídit nové. **Změna fakultativního systemizačního atributu bude tedy vždy pouze změnou služebního místa.**

Pokud jde o dopady změn těchto fakultativních systemizačních atributů do služebního poměru státních zaměstnanců zařazených nebo jmenovaných na těchto služebních místech, vyplývají z ustanovení zákona o státní službě následující důsledky. Nesplňuje-li státní zaměstnanec požadavek státního občanství České republiky, jedná se o důvod pro převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Zákaz konkurence lze po jmenování nebo zařazení na služební místo sjednat dohodou podle § 83 odst. 4 zákona o státní službě. Jestliže státní zaměstnanec odmítne dohodu o zákazu konkurence uzavřít, jde o důvod pro převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. g) zákona o státní službě. Bude-li na služebním místě dodatečně stanoven požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi, měla by být účinnost služebního předpisu vydaného podle § 25 odst. 5 písm. b) zákona o státní službě stanovena tak, aby státní zaměstnanec zařazený nebo jmenovaný na tomto služebním místě měl možnost získat příslušné osvědčení. Pokud požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi nenaplní, jedná se o důvod pro odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. d) (a následně

převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě) nebo pro převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě. Skutečnost, že státní zaměstnanec nesplňuje požadavky stanovené dodatečně na služební místo, na kterém je zařazen nebo jmenován, služebním předpisem vydaným podle § 25 odst. 5 písm. a) zákona o státní službě, tj. úroveň znalosti cizího jazyka, odborné zaměření vzdělání nebo jiné odborné požadavky, nemá na služební poměr státního zaměstnance přímý vliv. Zákon o státní službě neuvádí nesplňování těchto požadavků jako důvod pro odvolání ze služebního místa představeného ani jako důvod pro převedení na jiné služební místo. Tím spíše se nejedná o důvod pro skončení služebního poměru (ustanovení § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě upravuje jako důvod pro skončení služebního poměru skutečnost, že státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad – nikoli požadavek - potřebný k výkonu služby). Naplnění těchto požadavků lze podpořit stanovením individuálních cílů pro další osobní rozvoj státního zaměstnance v rámci služebního hodnocení.

Odlišná je situace u obligatorních systemizačních atributů, které tvoří samotnou existenční podstatu služebního místa. **Zastáváme názor, že pouze jejich změna může služební místo změnit natolik, že je třeba je zrušit a zřídit služební místo nové.** U změny platové třídy a oboru služby pak otázkou k diskusi zůstává, jak rozsáhlá musí být v tomto směru změna jednotlivých systemizačních atributů.

Výjimkou je změna fondu služební doby. Fond služební doby z hlediska věcného nesouvisí s povahou činností, jejichž výkon se na služebním místě požaduje, a proto jeho změna nikdy nemůže být natolik závažná, aby vyvolala nutnost místo zrušit a zřídit nové.

Změna umístění služebního místa bude změnou, která vyžaduje služební místo zrušit a zřídit nové v případě, kdy dochází k přemístění služebního místa za hranice obce původního umístění (do jiné obce). V případě přemístění služebního místa v rámci obce půjde o změnu služebního místa. Tento závěr je zejména odůvodněn dopady do služebních vztahů, kdy zákon o státní službě na případy přemístění služebních míst a s tím související postavení státního zaměstnance nepamatuje. Zohledněna je v této otázce též metodika výkladu pojmu jiného vhodného místa pro účely převedení státního zaměstnance na jiné služební místo. Místo v jiné obci, než bylo dosavadní služební působiště státního zaměstnance, není považováno bez dalšího za vhodné a zaměstnance na ně lze převést pouze s jeho souhlasem.

Důležité je upozornit, že změna umístění služebního místa (pouhá změna nebo zřízení a zrušení místa nového) může být změnou organizační struktury (dochází-li k jeho přesunu mezi organizačními útvary) nebo nemusí (organizační útvar má umístěna služební místa v různých lokalitách).

Pro schválení změny organizační struktury je rozhodující dopad do služebního vztahu. Podle § 19 zákona o státní službě, pokud nedojde v důsledku schválení organizační struktury nebo její změny ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného, schvaluje organizační strukturu nebo její změnu státní tajemník nebo služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, a není-li nadřízený služební úřad, vedoucí služebního úřadu. Pokud by došlo ke skončení služebního poměru nebo k odvolání ze služebního místa představeného, bude schválení organizační změny řešeno podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě a služební orgán je povinen předložit návrh organizační struktury Ministerstvu vnitra.

Adekvátně těmto ustanovením zákona o státní službě by mělo Ministerstvo vnitra schvalovat případy, kdy se sice nejedná o změnu organizační struktury, protože k přesunu služebního místa dochází v rámci organizačního útvaru, ale dochází ke zrušení a zřízení místa nového z důvodu jeho přemístění mezi obcemi a v důsledku této změny ke skončení služebního poměru nebo k odvolání z místa představeného.

Zrušení a současné zřízení místa nového je vždy nutné u **změny místa představeného** na místo státního zaměstnance, který není představeným, a naopak, a u stupně řízení na místě představeného (například pokud dochází ke zrušení odboru a zrušené služební místo ředitele odboru je využito pro zřízení služebního místa vedoucího oddělení).

Za významný zásah do služebního místa je třeba považovat **změnu oboru služby a změnu platové třídy**, neboť přímo souvisí se správními činnostmi, jejichž výkon se na služebním místě požaduje. Ne každá změna těchto atributů musí nutně znamenat zrušení služebního místa a zřízení nového.

V případě **oboru služby** vychází závěr z nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby, navazující na výčet činností, které jsou považovány za výkon státní služby, uvedených v § 5 zákona o státní službě. Konkrétní činnosti na služebním místě pak byly a jsou relevantní pro rozhodnutí, zda se jedná o služební místo či nikoliv právě s přihlédnutím ke zmíněnému § 5 zákona o státní službě. Je tedy nepochybné, že obor služby je vyjádřením správních činností, jejichž výkon se na služebním místě požaduje.

Služební místo je klasifikováno platovou třídou, do které je v katalogu správních činností (nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností) zařazena nejnáročnější správní činnost, jejíž výkon se na něm požaduje (u služebního místa představeného nejnáročnější správní činnost vykonávaná v organizačním útvaru nebo ve služebním úřadu, v jehož čele představený stojí).

V případě oborů služby zastává poradní sbor názor, že důvodem pro zrušení a zřízení nového místa může být jen úplná změna (výměna) oborů služby na daném místě. Důvodem tedy není doplnění oboru služby nebo jeho odebrání, jestliže je alespoň jeden z původních oborů služby na místě nadále systemizován.

Při změně **platové třídy** je nutné rozlišit, zda se jedná o místo obsazené nebo neobsazené. V úvahu je třeba vzít i ustanovení § 79 odst. 2 písm. e) zákona o státní službě, podle kterého změnu služebního místa spojenou se snížením platové třídy lze bez souhlasu zaměstnance provést jen v případech stanovených zákonem nebo na základě zákona, jímž se mění působnost služebního úřadu. Zrušení služebního místa a současně zřízení místa nového je nutné v případě, že dochází ke změně platové třídy na obsazeném služebním místě o více než dvě třídy nahoru (názor se opírá o § 18 zákona o státní službě, který stanoví pro takovou změnu systemizace přísnější podmínky), vždy však v případě, kdy při změně platové třídy dochází ke změně stanoveného vzdělání podle Přílohy č. 1 zákona o státní službě. Vyžadují-li okolnosti snížení platové třídy, je možné služební místo změnit pouze v případě, že se snížením platové třídy souhlasí státní zaměstnanec.

Jedná-li se o místo neobsazené a dochází-li ke změně nejnáročnější činnosti, jež má být na tomto služebním místě vykonávána, a v návaznosti na ni ke změně platové třídy, lze provést pouze změnu služebního místa, aniž by bylo služební místo rušeno a zřizováno služební místo nové.