

Státní služba

Květen 2016

Již v úvodním článku ke změnám služebního poměru jsme se dotkli některých známých rčení souvisejících se změnami obecně. Když nyní pomineme změny služebního poměru, které jsou svou povahou spíše nevšedního charakteru, je to často právě služební cesta, ve které státní zaměstnanec může vidět ono zčeření někdy více a někdy méně klidných vod výkonu jeho služby.

- Změny služebního poměru:
Služební cesta
- Podmínky pro sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby

Změny služebního poměru: Služební cesta

Služební cesta upravená v § 45 a 46 zákona o státní službě cobý další ze změn služebního poměru zůstala svou povahou stále nejvíce podobná klasické pracovní cestě podle zákoníku práce už i jen tím, že podstatná část záležitostí souvisejících s vysláním na služební cestu je spojena s aplikací zákoníku práce. Možná i z toho důvodu, že postup podle zákona o státní službě a zákoníku práce je víceméně totožný, rezignoval zákonodárce na vymezení pojmu služební cesta, a zapříčinil tím nynější četné dotazy, zda je služební cestou i cesta na jednání, které se koná o pár ulic dál, než je sídlo služebního úřadu nebo jeho organizačního útvaru. Taková cesta v rámci obce, respektive slovy zákona o státní službě v rámci služebního působíště, služební cestou není a je pouze cestou mimo pravidelné pracoviště vykonávanou na základě příkazu k výkonu služby. Služební cestou je tedy cesta mimo služební působíště.

Úkony předcházející služební cestě

Zvláštností služební cesty je, že ač se jedná o změnu služebního poměru, úkon, kterým je státní zaměstnanec na služební cestu vyslán, není tak formalizován, jako je tomu u jiných změn. O vyslání na služební cestu se totiž na základě výluky uvedené v § 159 odst. 2 písm. b) zákona o státní službě nerozhoduje v řízení ve věcech služby, tedy o vyslání se ne-



vydává rozhodnutí podle správního řádu.

Přesto by vyslání na služební cestu mělo být úkonem písemným, jenž by měl splňovat náležitosti vyplývající z § 45 odst. 1 zákona o státní službě. V této souvislosti lze využít vzor vyslání na služební cestu, který je přílohou č. 1 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2016, kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru. Není ale vyloučeno ani použití starších formulářů (například cestovní příkaz), pokud obsahově budou odpovídat tomu, co od vyslání na služební cestu očekává § 45 zákona o státní službě. Při vyslání na služební cestu se určí místo nástupu, místo cíle (místo plnění služebních úkolů) a místo ukončení služební cesty, doba trvání a způsob dopravy a ubytování. Doba trvání služební cesty není v zákonu o státní službě vymezena určitým počtem dnů a bude vždy závislá na konkrétní potřebě a na účelu služební cesty. Před vysláním je ovšem třeba dobu trvání služební cesty stanovit. Dále lze určit též další podmínky služební cesty (například stravování, rozvržení plnění jednotlivých služebních úkolů v rámci služební cesty – zejména u delších služebních cest například časový harmonogram pracovních jednání – přerušení služební cesty na dobu nezbytně nutnou apod.). Služební úkoly, které bude státní zaměstnanec během služební cesty vykonávat, jsou určeny na základě příkazů představeného. Jako den nástupu na služební cestu lze určit i dny pracovního klidu, ale pouze za předpokladu, že je to k plnění úkolů služby nezbytné, neboť jde o zásah do práva státního zaměstnance na odpočinek. Je proto nutné vždy pečlivě zvážit, zda je takový postup nezbytný s ohledem na charakter služební cesty a úkoly, jejichž splnění je se služební cestou spojeno.

S ohledem na skutečnost, že i služební cesta je zařazena mezi změny služebního poměru, tedy jedná se o věc služebního poměru, o vyslání na služební cestu rozhoduje pří-

slušný služební orgán. Ten ale může služebním předpisem tuto pravomoc přenést na představené, a to na základě § 14 odst. 3 a § 15 odst. 5 zákona o státní službě. Typicky tedy bude vhodné přenést tuto pravomoc na ty představené, kteří budou ukládat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby, respektive k plnění služebního úkolu, který vyslání na služební cestu vyžaduje.

„Podání stížnosti proti služební cestě nemá odkladný účinek a státní zaměstnanec je povinen služební cestu vykonat i v tomto případě.“

Osobní zájem versus zájem veřejný
Jedinou skutečně zásadní změnou oproti právní úpravě v zákoníku práce (§ 42) je, že státní zaměstnanec ve služebním poměru může být na dobu nezbytně nutnou vyslán na služební cestu i bez svého souhlasu. Tuto úpravu, zrcadlící veřejnoprávní povahu služebního poměru, zvolil zákonodárce proto, aby mohly být za všech okolností zabezpečeny podmínky pro řádný, bezproblémový výkon státní správy. Souběžně ovšem upravil i ochranu skupiny státních zaměstnanců, které lze vyslat na služební cestu pouze s jejich předchozím souhlasem. Fakticky se jedná o tutéž skupinu, které poskytoval zvýšenou ochranu i zákoník práce (§ 240), když u ní vyžadoval vyjádření výslovného souhlasu ad hoc s každou konkrétní služební cestou, nikoliv pouze udělení obecného, či dokonce jen konkludentního souhlasu jako u ostatních zaměstnanců.

Bez předchozího souhlasu tedy nelze na služební cestu vyslat těhotnou státní zaměstnankyni, státní zaměstnankyni nebo státního zaměstnance pečující o dítě do 8 let, osamělou státní zaměstnankyni a osamělého státního zaměstnance, kteří pečují o dítě, které dosud nedosáhlo věku 15 let, nebo státního zaměstnance, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu,

která se podle jiného právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost). K prokázání této poslední uvedené skutečnosti by bylo lze užít jakýchkoli prostředků, které tuto skutečnost prokazují, zejména pak doložení kopie dokladu prokazujícího závislost osoby a dokladu prokazujícího, že státní zaměstnanec o tuto osobu převážně sám dlouhodobě pečuje.

Pokud jde o ostatní státní zaměstnance, které lze vyslat na služební cestu i bez jejich souhlasu, stanoví zákon o státní službě, že při jejich vyslání musí být přihlédnuto k jejich zdravotnímu a osobnímu stavu a k jejich rodinným poměrům. O jaký stav a o jaké rodinné poměry jde? Znamená to, že služební orgán, respektive představený, bylo-li na něj rozhodování o služebních cestách služebním předpisem přeneseno, nemůže na služební cestu vyslat zaměstnance, který se bojí létání? Nebo zaměstnance, který míří v době plánované služební cesty na oslavu narozenin své tetičky?

Služební orgán, respektive představený bude v konkrétních případech povinen provést test proporcionality mezi osobním zájmem státního zaměstnance (z hlediska jeho zdravotního a osobního stavu a rodinných poměrů) a veřejným zájmem na zabezpečení výkonu státní správy plněním služebních úkolů na služební cestě. Výsledek tohoto testu nelze obecně předjímat, neboť na jedné straně bude služební orgán povinen posoudit závažnost důvodů, jež uvádí státní zaměstnanec, a na druhé straně bude posuzovat intenzitu své potřeby vyslat na služební cestu právě tohoto konkrétního státního zaměstnance. Osobní zájem státního zaměstnance zřejmě převáží zejména v těch případech, kdy se bude jednat o takové důvody, které se svou povahou a závažností budou minimálně blížit důvodům uvedeným u skupiny státních zaměstnanců, jež lze vyslat na služební cestu pouze s jejich případným

souhlasem. Nezbyvá než doplnit, že vysílající služební orgán, respektive představený by měl vždy zvažovat i určení podmínek služební cesty co nejpríznivějších pro státního zaměstnance.

Vzhledem k tomu, že vyslání na služební cestu není klasickým správním řízením podle části druhé správního řádu (což by asi bylo s ohledem na povahu služební cesty dost těžko myslitelné), nemůže se státní zaměstnanec proti vyslání na služební cestu bránit odvoláním. Nelze však vyloučit, aby podal stížnost podle § 157 zákona o státní službě, pokud by měl za to, že jeho práva vyplývající ze zákonných omezení vyslání na služební cestu nebyla respektována. Podání stížnosti ovšem nemá odkladný účinek a státní zaměstnanec je povinen služební cestu vykonat i v tomto případě, neboť nevykonání služební cesty či porušení podmínek služební cesty by mohlo být považováno za porušení služební kázně a kárné provinění s tím, že vznikla-li by služebnímu úřadu škoda, mohl by za ni být státní zaměstnanec uznán odpovědným.

Náhrady výdajů

Oblastí, kde se v rámci vysílání na služební cesty nejvíce potkávají zákon o státní službě a zákoník práce, je úprava náhrady výdajů v souvislosti se služebními cestami, která se na základě § 112 zákona o státní službě řídí příslušnými ustanoveními zákoníku práce. Platí, že služební orgán, respektive služební úřad není oprávněn poskytovat jiné nebo vyšší cestovní náhrady, než které stanoví příslušná ustanovení zákoníku práce, a že jiné nebo vyšší cestovní náhrady nelze sjednat ani v kolektivních dohodách nebo v jiných smlouvách. Zároveň platí, že některé podrobnosti týkající se poskytování cestovních náhrad lze upravit služebním předpisem (například výši stravného v mezích příslušného zákonného rozpětí podle zákoníku práce), neboť se jedná o organizační věci služby.

Cestovní výdaje, za které se poskytují cestovní náhrady, jsou definované v § 152 zákoníku práce a jsou

jimi mimo jiné též výdaje, které vzniknou zaměstnanci při pracovní (služební) cestě. Při poskytování cestovních náhrad v souvislosti s vysláním na služební cestu se tedy i nadále bude postupovat podle příslušných ustanovení zákoníku práce v mezích stanovených § 112 (definice pravidelného pracoviště) a § 46 odst. 3 a 4 (definice člena rodiny státního zaměstnance a domácnosti) zákona o státní službě.

Jízda v dopravním prostředku a náhradní volno

Ač s přijetím zákona o státní službě nedošlo k větším věcným změnám úpravy pracovních (služebních) cest a postup podle zákona o státní službě je ve své podstatě shodný jako dosavadní postup podle zákoníku práce, dochází v poslední době, zřejmě pod vlivem přijetí právní úpravy státní služby, k pokusům o novou a poněkud neotřelou „interpretaci“ některých ustanovení. Dva v poslední době nejčastěji diskutované názory je příležitost na tomto místě vyvrátit.

První z nich považuje dobu strávenou jízdou v dopravním prostředku na služební cestě buď za výkon služby, nebo aspoň za výkon služby přesčas s tím, že za tuto dobu náleží státnímu zaměstnanci plat či příplatek za službu přesčas. Je třeba uvést na pravou míru, že ač je tuto dobu třeba, například pro účely cestovních náhrad, považovat za trvání služební cesty, neboť služební cesta započne od nástupu zaměstnance na cestu k výkonu služby do jiného místa, než je jeho služební působiště, a skončí v době, kdy zaměstnanec ukončí cestu z jiného místa, do kterého byl na služební cestu vyslán, do jeho služebního působiště, nelze ji považovat za výkon služby na služební cestě (plnění služebních úkolů na služební cestě), za nějž by státnímu zaměstnanci příslušel plat.

Tím méně ji pak lze považovat za výkon služby přesčas, kterým se rozumí služba konaná zaměstnancem na příkaz nebo se souhlasem služebního orgánu nad stanovenou služební dobu, za nějž by státnímu zaměst-

nanci příslušel příplatek za službu přesčas. Za dobu strávenou jízdou v dopravním prostředku na služební cestě státnímu zaměstnanci přísluší plat pouze v případě, že se jedná o překážku ve službě na straně služebního úřadu (tedy o skutečnost, která zaměstnanci brání ve výkonu služby ve služební době), tedy probíhá-li jízda v dopravním prostředku v rámci služební doby. Je třeba podotknout, že od těchto pravidel daných zákonem o státní službě ve spojení se zákoníkem práce se nelze odchýlovat.

Obdobnou „inovaci“ představuje názor, že za dobu strávenou na služební cestě náleží státnímu zaměstnanci příslušný počet dní náhradního volna. I tento názor je třeba popřít. Náhradní volno lze poskytnout za službu přesčas, dohodnou-li se na tom státní zaměstnanec se služebním orgánem, nebo se poskytuje za službu ve svátek, nedohodnou-li se státní zaměstnanec se služebním orgánem na poskytnutí příplatku. V případě vyslání na služební cestu by bylo lze náhradní volno poskytnout státnímu zaměstnanci pouze, pokud by některý z jednacích dnů na služební cestě připadl na svátek, a to v rozsahu doby výkonu služby – jednání. Na základě dohody státního zaměstnance se služebním orgánem by je dále bylo lze poskytnout i za dobu, která by byla službou přesčas.

Jak z výše uvedeného plyne, i služební cesta, jakožto institut v zásadě všem známý, může skýtat některé nejasné otázky, které souvisejí jak se speciální úpravou tohoto institutu v zákonu o státní službě, tak s odkazem na zákoník práce, což vede adresáta k ne vždy zcela přímému a jasnému řešení. Snad se tedy alespoň prostřednictvím tohoto článku podařilo na některé otázky související s vysláním na služební cestu odpovědět. ■

Zpracovali **Mgr. Karel Moravec**, vedoucí oddělení řízení ve věcech státní služby, a **Mgr. Zuzana Brücknerová**, vedoucí oddělení koordinace státní služby, oba z odboru systemizace, organizace a koordinace státní služby Ministerstva vnitra.

Podmínky pro sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby

V dubnu vzala vláda na vědomí informaci k materiálu Výroční zpráva o vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby služebními úřady v roce 2015.

Ministerstvo vnitra, sekce pro státní službu, v lednu 2016 zahájilo proces, v němž se monitoruje a hodnotí, jak jsou vytvářeny podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby. Nová právní úprava této oblasti vstoupila v účinnost v průběhu roku 2015 (zákon o státní službě, nařízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladu sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby a služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 12/2015 k vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby a podmínek výkonu státní služby z jiného místa).

Aby sekce pro státní službu pro účely získala relevantní údaje, oslovila prostřednictvím dotazníkového šetření státní tajemníky a vedoucí služebních úřadů. Posuzovaným obdobím bylo období od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2015. Ze získaných odpovědí vyplývá, že praktická aplikace nástrojů sladování rodinného a osobního života s výkonem státní služby služebními úřadům nečiní potíže a ve většině případů byly tyto nástroje aplikovány již před datem 1. 7. 2015.

Jedná se zejména o úpravu pracovní/služební doby, kdy 67 % služebních úřadů má pro své zaměstnance stanovené pružné rozvržení služební doby. Celkově je tedy 70 % státních zaměstnanců, pro které je pruž-

né rozvržení služební doby dostupné, ať už díky skutečnosti, že je stanoveno pro všechny státní zaměstnance ve služebním úřadu nebo díky individuálnímu povolení. Pro ostatní státní zaměstnance je nedostupné zejména z důvodů povahy správních činností, které vykonávají, nebo z nezbytnosti užití věcí nebo informací při výkonu správních činností, u kterých jejich povaha vylučuje nakládat s nimi mimo sídlo služebního úřadu, nebo že by bylo ohroženo plnění úkolů služebního úřadu.

Kratší služební doba není v praxi problémem, avšak ve většině služebních úřadů, kde je povolena státním zaměstnancům na základě individuální žádosti, je počet těchto žádostí v rozmezí 0–10 % z celkového počtu státních zaměstnanců. Ve výjimečných případech tento počet přesahuje 10 %, avšak je menší než 25 %. Důvodem povolení kratší služební doby je většinou péče o dítě.

Výkon státní služby z jiného místa je obvykle státním zaměstnancům umožněn, nicméně jejich počet obvykle nepřesahuje 10 % z celkového počtu státních zaměstnanců zařazených ve služebním úřadu. Nejčastěji bývá výkon státní služby z jiného místa sjednán pro ad hoc situace.

Další specifické nástroje sladování rodinného a osobního života s výkonem státní služby jsou určeny pro státní zaměstnance, kteří čerpají mateřskou nebo

rodičovskou dovolenou nebo kterým je povoleno neplacené volno z důvodu péče o dítě do čtyř let věku. Jde o účast na vzdělávacích akcích, informování o změnách v působnosti a organizaci služebního úřadu a přístup na pravidelné místo výkonu státní služby. Praxe služebních úřadů však není v tomto ohledu jednotná. Pozitivně lze hodnotit, že většina služebních úřadů hradí účast těmto státním zaměstnancům na interních vzdělávacích akcích. Nežádoucí však je, že o vzdělávacích akcích jsou státní zaměstnanci informováni pouze na základě vlastní iniciativy.

Neplacené služební volno bývá obvykle státním zaměstnancům poskytnuto z důvodu péče o osobu blízkou nebo studia státního zaměstnance. Některé služební úřady však poskytují toto služební volno také k doprovodu manžela/partnera vyslaného k výkonu práce do zahraničí či k vyslání státního zaměstnance do unijních orgánů nebo institucí.

Praxe služebních úřadů při zřizování prostor pro krátkodobý pobyt dětí, mateřských škol nebo využití mateřských škol jiného zřizovatele je nevyhovující, podle vyjádření služebních úřadů je důvodem nezájem státních zaměstnanců. Zájem tak služební úřady zaznamenaly pouze na šesti služebních úřadech (prostory vyhrazené pro krátkodobý pobyt dětí) a na deseti služebních úřadech (zájem o zřízení mateřských škol). Většina služebních úřadů nezajišťuje mateřské školy prostřednictvím jiného zřizovatele.

Kompletní výroční zpráva, včetně historického exkurzu a přehledu situace ve sladování rodinného a osobního života s výkonem státní služby v EU a jejich vybraných zemích EU, je k dispozici na webových stránkách www.statnisluzba.cz, v záložce Dokumenty a stanoviska/Ostatní dokumenty. ■

Newsletter připravili pracovníci sekce pro státní službu Ministerstva vnitra.

