

## Poznámka ke skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance

Prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.,

Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Praha\*

### I. Z oblasti soukromoprávní do oblasti veřejnoprávní

Ke dni 1. 7. 2015 došlo k „překlopení“<sup>1</sup> převážné části (desítek tisíc) zaměstnanců státu (České republiky), do té doby konajících ve správních úřadech závislou práci<sup>2</sup> v pracovním poměru,<sup>3</sup> do služebního poměru upraveného zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě („SlužZ“). Zaměstnanci, jejichž pracovní poměr k ČR se, mnohdy po dlouhé roky, řídil soukromoprávními předpisy a jehož vznik, změna a zánik byly upraveny k 31. 6. 2015 v zákoníku práce („ZPr“), se na začátku loňského léta ocitli, „ze dne na den“, v zásadně odlišném postavení státních zaměstnanců, u nichž se výkon závislé práce pro stát nadále řídí předpisy veřejného práva.

V komentáři k zákonu o státní službě<sup>4</sup> jsme upozorňovali, že státní zaměstnanci ve služebních úřadech, zvyklí „po léta“ nahlížet otázky možného rozvázání svých pracovních vztahů „ke státu“ prizmatem § 48 a násl. ZPr, se budou nově, v případě skončení služebního poměru, muset vypořádat s faktem, že určité zažití stereotypy z oblasti pracovních vztahů jsou pro služební vztahy neaplikovatelné.

Přes určitou vnější podobu některých institutů a společné pojítko spočívající v tom, že v obou případech (pracovních vztahů i vztahů služebních) se jedná o výkon závislé práce zaměstnancem pro Českou republiku, je právní základ výkonu závislé práce v obou vztazích založen na odlišném půdorysu. Na druhé straně může být níže uvedená úvaha do jisté míry určitou podporou názorů, které jsou v poslední době dobře slyšitelné, a které stále častěji poukazují na fakt, že striktní oddělování soukromoprávní a veřejnoprávní oblasti v právní teorii nepřináší v aplikační praxi vždy optimální reflexe. S jednou z takových situací, se kterými si právo soukromé vždy vědělo rady, při kterých se však státní zaměstnanec ve služebním poměru dle zákona o státní službě náhle ocitá „v zajetí limitů“ vrchnostensky pojatého<sup>5</sup> a bohužel – jak se stále více ukazuje – normativně nedostatečně propracovaného konstruktů služebního poměru dle tohoto zákona, jsme byli nedávno konfrontováni.

### II. Skončit výkon závislé práce pro stát dohodou není dle zákona o státní službě možné

Ustanovení § 73 SlužZ s marginálním nadpisem „Skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance“ uvádí:

*„Služební poměr může skončit na základě písemné žádosti státního zaměstnance. Služební poměr skončí uplynutím doby uvedené v rozhodnutí. Rozhodnutí o skončení služebního poměru se vydá tak, aby služební poměr skončil do 60 dnů ode dne podání žádosti.“*

Již v komentáři k § 73 SlužZ jsme uvedli, že koncepce zvolená zákonodárcem v tomto ustanovení odpovídá schématu, kdy služební poměr vzniká „jednostranně“, resp. přijetím do služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu (srov. § 30 a 31 SlužZ), byť na žádost žadatele o přijetí do služebního poměru (srov. § 25 SlužZ).<sup>6</sup> Tato koncepce „vrchnostenského“ přístupu k zaměstnancům je sice typická pro veřejnoprávní oblast, nemůžeme však zcela bez uzardění říci že by neměla svoji obdobu v oblasti soukromého práva, když za (svého druhu) obdobu tohoto přístupu lze považovat případ jednostranného založení pracovního poměru jmenováním podle zákoníku práce.<sup>7</sup> I v případě založení pracovního poměru jmenováním dle § 33 odst. 3 ZPr se jedná o (formálně) „jednostranné“ jmenování, které se však děje na základě souhlasu zaměstnance; ani dle zákoníku práce není možné právním jednáním jedné strany – zaměstnavatele založit pracovní poměr, pokud by s tím zaměstnanec nesouhlasil.

Mechanismus skončení služebního poměru v případě, že je to státní zaměstnanec, kdo má zájem na jeho skončení, upravený v zákoně o státní službě, se snaží důsledně reflektovat koncepci úpravy vzniku služebního poměru. Zadání stojící před zákonodárcem bylo zřejmé – upravit blíže situaci skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu<sup>8</sup> v případě, kdy státní zaměstnanec nechce být dále státním zaměstnancem a není přítom možné (či koncepčně vhodné)

připustit, aby na sebe příslušná úprava brala „kontury“ řešení obdobných situací v pracovněprávních vztazích (tedy dohody o rozvázání pracovního poměru či výpovědi ze strany zaměstnance).<sup>9</sup>

Obdobně, avšak textací poněkud vhodněji, řešil tuto situaci i „předchozí“ služební zákon (který nikdy nenabyl účinnosti),<sup>10</sup> když v § 56 obsahoval následující ustanovení:

*„Služební poměr skončí na základě písemné žádosti státního zaměstnance. Skončení se provede tak, aby k němu došlo do doby 60 kalendářních dnů od doručení žádosti služebnímu úřadu.“*

Vycházejíce z předpokladu existence racionálního odůvodnění postupu zvoleného zákonodárcem při koncipování mírně odlišného znění obou srovnávaných ustanovení (hledající důvod odklonu od formulace „skončí“ ve prospěch formulace „může skončit“), došli jsme k následujícímu názoru. Zákonodárci při koncepci „nového“ zákona o státní službě zřejmě vadila ona „neodvratitelnost“ následků skončení služebního poměru (přitom však „na žádost“), která byla ve „starém“ služebním zákoně vyjádřena až příliš zřetelně slovy „skončí“. Původní konstrukce se tak blížila (i zbytkovou dobou trvání služebního poměru) úpravě výpovědi pracovního poměru ze strany zaměstnance.

### III. Jak je tomu v případě jiných služebních poměrů?

Se zákonem o státní službě, který upravuje skončení služebního poměru na žádost státního zaměstnance výhradně rozhodnutím služebního orgánu, nikoli uplynutím doby (ze zákona), je třeba konfrontovat úpravu dalších zákonů upravujících veřejnoprávní služební poměry, neboť rozhodnutí není výhradním způsobem skončení těchto poměrů. Služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru skončí na jeho žádost ze zákona (uplynutím 2 kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti o propuštění), nebo rozhodnutím služebního funkcionáře (rozhodne-li na základě žádosti příslušníka o době kratší).<sup>11</sup>

Služební poměr vojáka z povolání na základě jeho žádosti o propuštění ze služebního poměru zaniká uplynutím 9 kalendářních měsíců následujících po dni doručení žádosti o propuštění, není-li dohodou stanovena doba jiná.<sup>12</sup>

Je zajímavé, že (pouze) zákon o vojácích z povolání upravuje možnost právně jednoduchého způsobu dřívějšího propuštění ze služebního poměru na žádost vojáka dohodou (služebního orgánu a vojáka), tedy možnost zániku služebního poměru ještě před tím, než dojde ke skončení služebního poměru uplynutím doby stanovené zákonem.

### IV. Ke správnému „načasování“ žádosti o skončení služebního poměru

Úkon zaměstnance ve veřejnoprávním služebním vztahu směřující k ukončení tohoto vztahu může mít povahu jednostranného úkonu zaměstnance, jehož důsledkem je, po uplynutí zákonem stanovené doby, skončení služebního vztahu, nebo je podáním (žádostí), kterým se zahajuje řízení o skončení (propuštění) ze služebního vztahu, v němž příslušný služební orgán o této věci vydá rozhodnutí. V případě, že ke skončení služebního vztahu dochází ze zákona uplynutím doby, je úkon zaměstnance směřující k ukončení „nevratným“ v tom smyslu, že zaměstnanec nemůže vzít řádně učiněný, účinný úkon zpět (zákon takovou variantu neřeší). Zahajuje-li naproti tomu zaměstnanec svou žádostí řízení o ukončení veřejnoprávního služebního vztahu (jak je tomu v případě zákona o státní službě), a vztahuje-li se na takové řízení subsidiárně **správní řád**, může vzít zaměstnanec takovou žádost i zpět a důsledkem pak bude zastavení řízení o žádosti. Žadatel může vzít v pravomocně neskončené věci svou žádost zpět, toto právo nelze uplatnit v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení.<sup>13</sup>

Lze si tak klást otázku, zda je záměna formulace „může skončit“, spolu s „přidáním“ nové druhé věty do § 73 SlužZ (v porovnání s § 56 služebního zákona), promyšlenou koncepční změnou, která má za cíl umožnit služebnímu úřadu nevyhovět žádosti státního zaměstnance.<sup>14</sup> Na ni jsme (při absenci právní úpravy dalšího – navazujícího – možného postupu vedoucího ke skončení služebního poměru) i s ohledem na mezinárodní závazky ČR,<sup>15</sup> jakož i na čl. 9 odst. 1 Listiny,<sup>16</sup> museli odpovědět jednoznačně záporně. Dvoznačnost možného vyznění prvních dvou vět lze přitom překonat i odkazem na (v podstatě) nezměněnou (v porovnání s § 56 služebního zákona) textací poslední věty § 73 SlužZ.<sup>17</sup>

Ve vztahu k neodvratnosti následku, kterým je skončení služebního poměru, v případě, že státní zaměstnanec podal příslušnou žádost a trvá na ní, musíme konstatovat, že použití slova „může“ nepřináší do § 73 SlužZ žádný prvek „dispozitivnosti“, resp. prostor pro správní uvážení. Na straně jedné je to nepochybně správně – státní zaměstnanec má jistotu, že nebude nucen pracovat na služebním místě, které chce opustit, déle, než je únosné.<sup>18</sup>

Bohužel jsme však museli při nedávno řešeném případě konstatovat, že nemožnost odchýlení se je v určitých případech zcela nevhodná (viz níže). Bude-li v žádosti o skončení služebního poměru uveden i den, kdy by měl služební poměr dle státního zaměstnance skončit, a služební orgán stanoví jako den skončení takový den, pak plně vyhoví žádosti a rozhodnutí není třeba odůvodňovat (§ 68 odst. 4 SpŘ).<sup>19</sup> Žádost o skončení služebního poměru však nemusí uvádět datum, k jakému požaduje státní zaměstnanec svůj služební poměr skončit. V takovém případě stanoví služební orgán den skončení (zřejmě uvedením pevného data) tak, aby služební poměr skončil nejpozději do 60 dnů ode dne podání žádosti služebnímu orgánu. V případě, že státní zaměstnanec uvede v žádosti o skončení služebního poměru datum, kdy požaduje skončit, nemůže služební orgán stanovit v rozhodnutí o skončení služebního poměru dřívější datum skončení.<sup>20</sup> Ke skončení služebního poměru dojde dnem uvedeným v rozhodnutí, budou-li ovšem s rozhodnutím služebního orgánu spojeny takové právní účinky – rozhodnutí by mělo být v právní moci, důvody pro případnou předběžnou vykonatelnost nepravomocného rozhodnutí<sup>21</sup> zřejmě dány nebudou.

Co však v případě, kdy státní zaměstnanec uvede v žádosti jako „navrhované“ datum skončení služebního poměru datum pozdější, než je 60. den ode dne podání žádosti? Pokud by „obdobný“ návrh na rozvázání pracovního poměru dohodou podal zaměstnanec v pracovním poměru, např. ve snaze dát zaměstnavateli v rámci loajálních vztahů dostatečný prostor k hledání vhodné náhrady a současně mít např. již v únoru jistotu v tom, že pracovní poměr skutečně skončí (nejpozději) posledního června (a návazná cesta „kolem světa“ může být ve finančně výhodném předstihu objednána a zaplácena), neklade **zákoník práce** takové dohodě smluvních stran žádné překážky.

Pokud by v obdobném „předstihu“ podal žádost o skončení služebního poměru státní zaměstnanec – např. i ve snaze poskytnout služebnímu úřadu dostatek času pro vypsání výběrového řízení na obsazení služebního místa, neskýtá stávající znění § 73 SlužZ dle našeho názoru pro takový postup (jakkoli veskrze rozumný) žádný prostor. Státnímu zaměstnanci lze v takovém případě doporučit, aby vzal žádost o skončení služebního poměru, jakožto žádost podle **správního řádu**, zpět (viz § 45 odst. 4 SpŘ)<sup>22</sup> a následně podal žádost opětovně tak, aby v žádosti uvedený den skončení služebního poměru byl dnem ne vzdálenějším než 60 dnů od podání žádosti.<sup>23</sup>

Jakkoliv jsme v poslední době svědky nejrůznějšího „ohýbání“ a výkladu textu zákona o státní službě, ve snaze učinit jej aplikovatelným i v případě některých „méně zdařilých“ pasáží, obáváme se, že § 73 SlužZ mezi ustanovení, která by škýtala určitý „výkladový prostor“ v nastíněné otázce, nepatří.

Nebo že by přeče? Co třeba skončit služební poměr na základě „předčasné“ žádosti do 60 dnů ode dne jejího podání a s6 s dotyčným, bývalým, státním zaměstnancem na „zbytkovou“ dobu výkon práce na základě dohody o pracovní činnosti? Doufáme, že čtenáři mají smysl pro autorskou nadsázku – i když slovy populární písně „drobná paralela by tu byla“.

---

### Poznámky pod čarou:

\* J. Pichrt je vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK v Praze, členem Pracovní komise Legislativní rady vlády ČR pro veřejné právo III – pracovní právo a sociální věci a advokátem; M. Kopecký je docentem katedry správního práva a správní vědy Právnické fakulty UK v Praze a advokátem. Příspěvek vznikl v rámci výzkumných projektů PRVOUK 05 (Soukromé právo XXI. století) a PRVOUK 06 (Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace).

1 Srov. § 184 a 188 a násl. SlužZ.

2 Závislou práci ve smyslu jejího vymezení obsaženého v § 2 ZPr.

3 Tedy ve vztahu „čistě“ soukromoprávní povahy, který se řídil ustanoveními **zákoníku práce** (pracovněprávních předpisů) a subsidiárně též ustanoveními **občanského zákoníku**.

4 Pichrt, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 984.

5 Což by – samo o sobě – nebylo na závadu.

6 Pichrt, J. a kol., op. cit. sub 4.

7 Je však třeba zdůraznit, že vznik pracovního poměru jmenováním, upravený v § 33 odst. 3 ZPr, se týká jen velmi úzké skupiny zaměstnanců (do jisté míry ještě oslabené překlopením velké části zaměstnanců státu do služebních poměrů).

8 Vydaným ve správním řízení – srov. „řízení ve věcech služby“ a § 159 odst. 1 písm. g) SlužZ.

9 Srov. Pichrt, J., Kopecký, M. Komentář k § 73 SlužZ, in Pichrt, J. a kol., op. cit. sub 4, s. 217–218.

10 Srov. 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“).

11 Srov. § 42 odst. 1 písm. m), odst. 5 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

12 Srov. § 19 odst. 1 písm. k), odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

13 Srov. § 45 odst. 4 SpŘ.

- 
- 14 Který by tak byl nucen konat v blíže neurčitým časovém rozsahu dále státní službu i proti své vůli.
  - 15 Např. Úmluva MOP č. 29 o nucené nebo povinné práci (č. 506/1990 Sb.).
  - 16 Čl. 9 odst. 1 Listiny: „Nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám.“
  - 17 Slovní spojení „může skončit“ v § 73 SlužZ lze vyložit i tak, že jde o jeden ze zákonem upravených způsobů skončení služebního poměru, když podle § 71 SlužZ skončí služební poměr (pouze) v případech stanovených tímto zákonem, neskončil-li smrtí státního zaměstnance nebo jeho prohlášením za mrtvého, popř. uplynutím doby, jde-li o služební poměr na dobu určitou.
  - 18 Pokud srovnáme tuto situaci s výpovědí z pracovního poměru ze strany zaměstnance, pak ke skončení pracovního poměru dojde zpravidla za dobu delší než 60 dní od dání výpovědi, když (*ex lege*) dvouměsíční výpovědní doba počíná plynout až prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po doručení výpovědi (srov. § 51 ZPr).
  - 19 Rozhodnutí služebního orgánu o skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance by mělo obsahovat náležitosti rozhodnutí podle § 68 SpŘ (výroková část, odůvodnění a poučení).
  - 20 Srov. Pichrt, J., Kopecký, M., op. cit. sub 9, s. 218.
  - 21 Srov. § 85 odst. 2 SpŘ.
  - 22 Služební orgán v takovém případě usnesením zastaví řízení o žádosti [§ 66 odst. 1 písm. a) SpŘ].
  - 23 Státní zaměstnanec může vzít žádost zpět nejenom před vydáním rozhodnutí o žádosti o skončení služebního poměru služebním orgánem (vydání rozhodnutí – viz § 71 odst. 2 SpŘ), ale i v průběhu případného odvolacího řízení; § 45 odst. 4 SpŘ pouze vylučuje možnost zpětvzetí žádosti v době od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení.