



Vážená paní

Sp. zn. 533/2022/VOP/LO
Č. j. KVOP-24921/2022
Datum 12. dubna 2022

A.

Vážená paní A.,

obrátila jste se na mě v lednu tohoto roku se stížností na ukončení Vašeho služebního poměru. Tu jste zaslala také na Ministerstvo vnitra a Úřad vlády. Namítla jste, že Vás zaměstnanci úřadu B. (dále jako „služební úřad“) dne 6. ledna 2022 ústně informovali o zániku Vašeho služebního poměru. Z Vámi doložených podkladů je mi známo, že Vám soud omezil svéprávnost a právě tato skutečnost byla důvodem skončení služebního poměru. Protože jste byla s postupem služebního úřadu nespokojena, dle svého tvrzení jste žádala o zahájení řízení o určení právního vztahu¹, což služební úřad odmítl. Skončení služebního poměru považujete za diskriminační a žádáte mě o nápravu.

Pověřená právnička Odboru rovného zacházení Vás během února seznámila s možnostmi mého postupu, informovala Vás o možnostech obrany a požádala o doplnění dalších podkladů.² Uvedla, že vedle prověřování postupu či nečinnosti úřadů³ mi náleží i posuzování případné diskriminace.⁴ Tímto dopisem předkládám posouzení postupu služebního úřadu, zároveň se alespoň obecně vyjádřím i k Vámi rozporované zákonné úpravě.

Hodnocení postupu služebního úřadu

Uvedla jste, že služební úřad nevystavil písemné sdělení o skončení Vašeho služebního poměru.

Domnívám se, že postup služebního úřadu byl v tomto případě **v souladu se zákonnou úpravou. Podle ustanovení § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě⁵ v případě, kdy byl státní zaměstnanec na základě soudního rozhodnutí omezen na svéprávnosti, skončí jeho služební poměr dnem nabytí právní moci rozsudku.**

1 Podle ustanovení § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „správní řád“). Tímto způsobem se lze domáhat vydání rozhodnutí o tom, že právní vztah zanikl. Vyplyvá tak z judikatury (mj. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. února 2010, č. j. 30 Ca 49/2008-57, uvádí: „*ustanovení § 142 správního řádu umožňuje vydat deklaratorní rozhodnutí i o takovém vztahu, který v době vydání tohoto rozhodnutí již neexistuje, ale v minulosti existoval. (...) Správní orgán rozhodne o tom, zda určitý vztah vznikl a kdy se tak stalo, a zda takový právní vztah trvá, nebo již zanikl, a pokud zanikl, kdy se tak stalo*“). Ve Vašem případě se jeví vydání takového deklaratorního rozhodnutí jako nadbytečné, služební úřad by konstatoval skončení Vašeho služebního poměru.

2 Podklady jste poté zaslala dne 16. února 2022, včetně rozsudku soudu omezujícího svéprávnost.

3 Mou působnost stanoví zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o veřejném ochránci práv“).

4 Ustanovení § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv.

5 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „zákon o státní službě“).

Zákon k ukončení služebního poměru **nepředpokládá žádný další úkon služebního úřadu**. Přesto by v obdobných případech měl zaměstnanec písemně uvědomit o skončení jeho služebního poměru, zvláště pokud si o to zaměstnanec požádá. Související pokyn náměstka ministra vnitra⁶ **doporučuje služebnímu úřadu vyhotovit a předat zaměstnanci písemné sdělení** o skončení jeho služebního poměru.⁷ Jedná se o doporučení, ale za účelem dodržení principů dobré správy by tak služební úřad měl činit.

Přesto uzavírám, že **postup služebního úřadu byl v souladu se stávajícím zákonem o státní službě**. Případně problematická může být spíše dotčená zákonná úprava, dle které omezením svéprávnosti zaniká služební poměr automaticky, aniž by bylo možné posoudit individuální okolnosti, jako jsou skutečná omezení související se zdravotním stavem dotčeného zaměstnance. Proto se jejímu posouzení věnuji dále.

Posouzení namítané diskriminace

Zákaz diskriminace upravuje v českém právním řádu především antidiskriminační zákon.⁸ O diskriminaci se jedná, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to v právem vymezených oblastech (i v oblasti služebních poměrů) a na základě některého z vymezených důvodů (také z důvodu zdravotního postižení). Znevýhodnění státního zaměstnance z důvodu jeho postižení představuje diskriminaci. Z tohoto pravidla však existují výjimky – tzv. přípustné formy rozdílného zacházení.

Nad rámec přípustných forem rozdílného zacházení, které sám zakotvuje, umožňuje antidiskriminační zákon, aby jiné přípustné formy rozdílného zacházení stanovily zvláštní zákony.⁹ Ustanovení, dle kterého služební poměr zaniká omezením svéprávnosti, představuje jednu z těchto výjimek – z pohledu antidiskriminačního zákona proto skončení služebního poměru z důvodu omezení svéprávnosti **nepředstavuje diskriminaci**.

Tento závěr však nutně neznamená, že předmětné ustanovení služebního zákona nemá diskriminační dopad. Je dále nutné zkoumat, zda toto ustanovení není v rozporu s evropským právem nebo zda jeho přijetím nebyly porušeny základní lidská práva zaručená ústavou a mezinárodními smlouvami.

Skončení služebního poměru podle § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě

Zákon o státní službě uvádí více důvodů, kterými zaniká služební poměr přímo *ex lege*, bez nutnosti dalšího procesního postupu služebního úřadu.¹⁰ Svéprávnost je zákonným

6 Pokyn č. 1/2020 týkající se skončení služebního poměru, hlava IV, čl. 11, dostupný zde: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-1-2020.aspx>.

7 Navíc je patrné, že k předání sdělení o skončení služebního poměru v písemné formě běžně dochází (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. listopadu 2020, č. j. 8 Ads 222/2020-46, www.nssoud.cz).

8 Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „antidiskriminační zákon“). Pro oblast služebních poměrů jde dále o ustanovení § 16 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, jak uvádí ustanovení § 98 zákona o státní službě.

9 Ustanovení § 7 odst. 4 antidiskriminačního zákona.

10 Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o státní službě. Srovnatelná úprava platí také pro skončení služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Po vydání rozsudku omezujícího svéprávnost má být příslušník podle ustanovení

předpokladem pro výkon řady jiných profesí (u pedagogů, ústavních funkcí, pro podnikání podle živnostenského oprávnění). Nadto účelem vpravení služebního poměru do českého právního řádu bylo zajištění kvalitního výkonu státní správy a odlišení právního režimu poměru vybraných zaměstnanců realizujících významné úkoly ve veřejném zájmu.

Přesto je otázkou, proč zákonodárce zvolil takto striktní úpravu bez možnosti individuálního posouzení stavu zaměstnance. Úprava **neumožňuje jakoukoli úvahu, zda důvod, proč byla zaměstnanci svéprávnost omezena, může ovlivnit výkon služby, nebo například o tom, zda by zaměstnanec na služebním úřadě mohl zastávat jinou práci.**¹¹ Lze si klást otázku, zda zákonná úprava nezasahuje nadbytečně do práv zaměstnance omezeného na svéprávnosti,¹² které jsou mu zajištěny právními závazky, jak následně přiblížím.

Soulad s ústavním pořádkem a dalšími závazky

Uvedená zákonná úprava zákona o státní službě může být v rozporu především s právy zajištěnými Listinou základních práv a svobod, s právem Evropské unie a případně s dalšími mezinárodními závazky.

Listina základních práv a svobod¹³ zaručuje tzv. základní práva všem lidem bez ohledu mj. na zdravotní postižení.¹⁴ Mezi základní práva patří také právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací.¹⁵ Profesní oblast a svobodná volba povolání obecně jsou podstatnou součástí seberealizace člověka, a jsou tak spjaty s jeho důstojností.¹⁶ Proto by související právní úprava měla dané právo omezovat jen v rozumné míře. Pokud jste na základě informací od pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv podala žalobu proti nezákonnému zásahu služebního úřadu¹⁷, můžete v řízení namítat

§ 42 odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, propuštěn. Podobně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 9. 2016, č. j. 10 As 61/2015-69 (www.nssoud.cz) „policistu (...) nutno propustit ze služebního poměru i přesto. Předpokládá se navazující úkon policejního orgánu spočívající v propuštění policisty.

11 Takovým prostředkem v běžném pracovním poměru je převedení na jinou práci, mimo jiné pro pozbytí zdravotní způsobilosti zaměstnance vykonávat dosavadní práci. Je otázkou, proč by ve služebním poměru neměla být obdobná možnost, zvláště když zvažíme, že omezení svéprávnosti není subjektivně, úmyslně ovlivněno vůlí zaměstnance, jako je tomu u dalších důvodů uvedených v ustanovení § 74 odst. 1 písm. a) - g) zákona o státní službě.

12 Soudy navíc při omezení svéprávnosti člověka běžně nezvažují jeho schopnost zastávat dosavadní práci. Usuzují tak i z Vámi zaslání soudního rozhodnutí, v němž nenalezneme úvahu o možnostech Vašeho působení v rámci dosavadního služebního poměru, případně o potřebě změnit Vaše pracovní zařazení nebo působišťe.

13 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jako „Listina“).

14 Podle čl. 3 odst. 1 Listiny se základní práva zaručují všem bez rozdílu rasy, barvy pleti, (...) nebo jiného postavení. Zdravotní postižení může přitom vést právě k omezení svéprávnosti, a je s ním tak velmi úzce spjato.

15 Čl. 26 odst. 3 věta první Listiny základních práv a svobod.

16 Blíže Wintr, J.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Dostupné na: www.aspi.cz.

17 Bližší náležitosti daného typu žaloby jsou upraveny v hlavě II, dílu 3 (ustanovení § 82 a následujících) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

právě i protiústavnost zákonné úpravy (posouzení této otázky by pak provedl Ústavní soud).¹⁸

Zmínil jsem, že zákon o státní službě by mohl mít znevýhodňující, tedy diskriminační dopad na některé zaměstnance. Služební úřad je vázán nejen zákonem o státní službě, ale také související evropskou úpravou. Také tzv. **rámcová směrnice**¹⁹ zakazuje diskriminaci mj. v přístupu k zaměstnání a při ukončení pracovního (služebního) poměru. Jak jsem uvedl výše, antidiskriminační zákon předpokládá, že výjimky ze zákazu diskriminace (přípustné formy rozdílného zacházení) budou stanoveny jinými zákony. Jde-li však o oblast regulovanou směrnicemi, což je i případ služebních poměrů, musejí být tyto výjimky v souladu se směrnicemi. **Pokud je zákonná úprava v rozporu se směrnicí, nelze ji aplikovat.** Diskriminační povahu uvedené české zákonné úpravy i případný přímý účinek rámcové směrnice²⁰ by tak mohl posoudit Soudní dvůr Evropské unie. Pro takový postup by ale bylo nezbytné, abyste se po konzultaci s advokátem bránila žalobou u soudu. Vzhledem k tomu, že daná otázka zatím nebyla soudně řešena, by soud po přerušení řízení položil Soudnímu dvoru EU v této věci takzvanou předběžnou otázku.

Také podle dalších právních závazků ČR je třeba zajistit osobám s postižením právo na práci na rovnoprávném základě.²¹ Podle **Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením**²² musí smluvní státy uznat osobám se zdravotním postižením rovné postavení před zákonem, právo na práci na rovnoprávném základě s ostatními a zajistit otevřené a začleňující pracovní prostředí. Podobně Evropský soud pro lidská práva²³ nepovažuje za spravedlivé automatické odebrání práv osobám pro omezení jejich svéprávnosti a zdůrazňuje potřebu zohlednění individuálních charakteristik člověka.

Závěr

Vážená paní A., Váš podnět jsem se rozhodl uzavřít shora uvedeným vysvětlením. Výše uváděná zákonná úprava, podle níž zaniká služební poměr nabytím právní moci rozsudku omezujícího svéprávnost, však vyvolává pochybnost o její přiměřenosti. Protože mezi mé zákonné povinnosti patří také sledování naplňování práv lidí s postižením a protože jsem

18 Další možností je také postup Výboru Organizace spojených národů pro práva lidí s postižením (více informací https://www.ochrance.cz/uploads-import/CRPD/Aktuality-rilohy/Alternativni_zpra_va_pro_Vy_bor_OSN_-_CRPD_-_leta_k.pdf). Jeho úkolem je sledování dodržování povinností států, které ratifikovaly Úmluvu. I tuto možnost je ale možné využít až po podání žaloby u soudu.

19 Směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

20 V případě, kdy členský stát netransponuje právní pravidla ve směrnici řádným způsobem a ve lhůtě k tomu stanovené, může se jednotlivec dovolávat přímo znění směrnice.

21 Podle čl. 5 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s., dále jako „Úmluva“) musí smluvní státy uznat osobám se zdravotním postižením rovné postavení před zákonem, právo na práci na rovnoprávném základě s ostatními a zajistit otevřené a začleňující pracovní prostředí.

22 Čl. 5 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

23 Počínaje rozhodnutím ve věci *Alajos Kiss proti Maďarsku*, ze dne 20. května 2010, stížnost č. 38832/06 (dostupné: <https://hudoc.echr.coe.int/>), v němž varuje před automatickým pozastavením jiného ústavně zaručeného (volebního) práva.

oprávněn také doporučit změnu právního předpisu,²⁴ hodlám se v budoucnu systematicky zabývat souladem předmětné zákonné úpravy s výše zmíněnou Úmluvou.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

²⁴ Podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.