

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

2020

Bc. Lucie Muzikářová

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA VEŘEJNÉ SPRÁVY

STÁTNÍ SLUŽBA
DIPLOMOVÁ PRÁCE

Bc. Lucie Muzikářová

Právo a právní věda, obor právo

Vedoucí práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**

Plzeň 2020

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Lucie MUZIKÁŘOVÁ**
Osobní číslo: **R16M0180P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Státní služba**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Veřejná správa
2. Veřejná služba
3. Státní služba
4. Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě
5. Řízení o zrušení služebního předpisu
6. Rozhovory s osobami pracujícími ve veřejné službě

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

1. BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-667-8.
2. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
3. JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
4. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
5. PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7.
6. VESELÁ, Monika. Státní služba. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1660-4.
7. Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní
8. Zákon č. 218/2002 Sb. Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
9. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů Zákon č. 65/1965 Sb. Zákoník práce
10. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
11. Zákon č. 234/2014 Sb. Zákon o státní službě

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2019**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2020**

L.S.

JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan

JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. března 2020

Prohlašuji, že jsem zadanou diplomovou práci na téma Státní služba vypracovala samostatně pod vedením JUDr. Tomáše Loudy, CSc. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne 31. 3. 2020

Bc. Lucie Muzikářová

Poděkování

Na tomto místě bych velice ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za odbornou pomoc, kterou přispěl k vypracování mé práce. Dále bych chtěla poděkovat Bc. Petru Pěničkoví, za jeho poskytnuté informace, které mi z praktického hlediska pomohly lépe pochopit danou problematiku. Nakonec mé velké poděkování patří mému anonymnímu respondentovi, který mi poskytl odborné informace ze své služební praxe, díky kterým jsem měla možnost lépe pochopit institut veřejné služby.

Anotace

Diplomová práce řeší otázku státní služby a příbuzných institutů, které jsou zakotveny v našem právním řádu. Práce je rozdělena na tři části. První část se zaměřuje na téma veřejné služby a všech jeho institutů. Druhá část je zaměřena přímo na státní službu a třetí část této práce se zaměřuje na praktický pohled zaměstnanců, kteří pracují v oboru veřejné služby. Cílem práce je prozkoumat problematiku státní služby blíže a zjistit, zda tento institut funguje v našem demokratickém státě řádně a zda je jeho právní úprava dostačující.

Klíčová slova

Státní služba, veřejná služba, veřejná správa, státní zaměstnanec, služební orgán

Annotation

This master degree thesis is focused on question of civil service and similar institutes, which are bounded in our law system. The master degree thesis is divided in to three parts. The focus of the first part is public service and its institutes. The focus of the second part is civil service. The third part is focused on public service employees and their practical point of view. The objectives of this master degree thesis are closer view in problematic of civil service, analyzation of its work in our democratic state and analysis whether is new revision needed.

Key words

Civil service, public service, public administration, civil servant, service authority

Obsah

Úvod	10
1. Veřejná správa	12
2. Veřejná služba	13
2.1. Teorie veřejné služby	14
2.2. Historický kontext veřejné služby v České republice.....	16
2.3. Základní požadavky na výkon veřejné služby	17
2.4. Základní systémy veřejné služby	18
2.4.1. Meritní systém	19
2.4.2. Kariérní systém.....	20
2.4.3. Další systémy veřejné služby	20
2.5. Prameny veřejné služby	21
2.6. Správní disciplinární delikty.....	28
2.6.1. Kárná provinění státní zaměstnanců.....	28
2.6.2. Kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů	30
2.6.3. Kázeňské přestupky vojáků z povolání	32
2.6.4. Disciplinární odpovědnost úředníků ÚSC.....	32
3. Historický vývoj státní služby na našem území	34
4. Legislativní vývoj zákona o státní službě.....	37
5. Státní služba	40
5.1. Ústavní základy státní služby	44
5.2. Vztah zákona o státní službě k jiným právním předpisům	45
6. Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě.....	46
6.1. Předmět úpravy	47
6.1.1. Správní úřad	48
6.1.2. Služební úřad.....	48
6.1.3. Správní orgán	49
6.1.4. Služební orgán.....	49
6.2. Státní zaměstnanci	49
6.3. Služební předpis.....	50
6.4. Vznik služebního poměru	51
6.4.1. Úřednická zkouška	52
6.4.2. Práva a povinnosti státní zaměstnanců	54
6.4.2.1. Občanská práva.....	55
6.4.2.2. Práva související s výkonem státní služby.....	56

6.4.2.3.	Práva související se sociálním zajištěním a odměňováním	56
6.4.2.4.	Právo na projednání, informování a kolektivní vyjednávání.....	57
6.4.2.5.	Povinnosti státní zaměstnanců	58
6.4.3.	Trestní odpovědnost státní zaměstnanců	59
6.5.	Změna služebního poměru.....	60
6.6.	Zánik služebního poměru	61
6.7.	Plnění poskytovaná při skončení služebního poměru.....	63
6.8.	Služební hodnocení.....	65
7.	Správní soudnictví.....	66
7.1.	Řízení o zrušení služebního předpisu	66
8.	Rozhovory s osobami pracujícími ve veřejné službě	71
8.1.	Rozhovor se spoluvůrcem státní služby	71
8.2.	Rozhovor s úředníkem ÚSC	79
8.3.	Rozhovor s pracovníkem bezpečnostního sboru	82
9.	Zhodnocení rozhovorů	86
	Závěr.....	88
	Resumé	92
	Seznam použitých symbolů a zkratk	93
	Seznam použité literatury	94

Úvod

V České republice je veřejná služba považována, jako jeden z nejdůležitějších institutů našeho demokratického státu. Na správě veřejných záležitostí a výkonu veřejné správy se podílí velké množství pracovníků, kteří jsou právě pod tento institut zařazeny. Veřejná služba je velice široký pojem a zahrnuje velké množství odborníků a profesionálních pracovníků, kteří zajišťují výkon veřejné správy. Tito státní zaměstnanci bývají zpravidla placeni z veřejných prostředků. Z důvodu velkého množství specializovaných oborů veřejné správy, bylo legislativně vytvořeno několik právních úprav, které modifikují pracovní poměry státních zaměstnanců. Každý státní pracovník je zařazen pod svoji speciální právní úpravu, která upravuje jeho pracovní právní vztahy. Někteří státní zaměstnanci mají vysloveně upravenou svoji právní úpravu služebních vztahů jako příklad lze uvést vojáky z povolání, příslušníky bezpečnostních sborů nebo státní zaměstnance pracující pod státní službou. Jiní zaměstnanci vykonávají svůj pracovní poměr podle zákoníků práce a jejich úřad se řídí speciální právní úpravou pouze v zákonem vymezených situacích. Jako příklad lze uvést úředníky územně samosprávných celků. Pracovní zařazení těchto zaměstnanců není považováno jako další druh služebního poměru, nicméně z širšího pohledu právě tito zaměstnanci do výkonu veřejné služby patří. Je to z toho důvodu, že vykonávají státní správu v přenesené působnosti a tím zabezpečují chod veřejné správy v naší republice.

Na veřejnou službu se dá pohlížet ze dvou úhlů pohledu. Širší pohled začleňuje do institutu veřejné služby všechna zaměstnání, která se týkají činnosti státní správy. Tato diplomová práce se tomuto hledisku věnuje poměrně ze široka. Autorka se především zaměřila na úředníky územních samosprávných celků a příslušníky bezpečnostních sborů. Za užší pojetí veřejné služby se považuje právě státní služba, kterou se tato práce zabývá velice podrobně.

Tato diplomová práce lze rozdělit na tři části. První část se zabývá institutem veřejné služby. V této části jsou popsány základní systémy, podle kterých může veřejná služba fungovat. Také se zaměřuje na požadavky, které jsou na jednotlivé zaměstnance kladeny a zjišťuje prameny, podle kterých veřejná služba v našem státě funguje a jaká všechna povolání mohou do tohoto institutu spadat. Druhá část práce se zabývá úřadem státní služby. Zkoumá zakotvení státní služby v našem právním řádu a popisuje proces a problematiku přijímání služebního zákona od konce 20. století.

V této diplomové práci je podrobně popsána právní úprava zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě i s veškerými souvislostmi, které s tímto zákonem souvisí. Třetí část diplomové práce je věnována praktickému hledisku. Jsou zde realizovány tři rozhovory s osobami, které mají pracovní zkušenosti s institutem veřejné služby. První rozhovor je konaný s JUDr. Tomášem Loudou, CSc., který se podílel na reformě veřejné správy v České republice a na tvorbě původní koncepce služebního zákona. Také pomáhal vymýšlet koncepty pro vzdělávání úředníků. Výsledkem jeho práce v oblasti vzdělávání je například vytvoření oboru veřejná správa na Západočeské Univerzitě v Plzni, fakulty právnické. Druhý rozhovor byl proveden s Bc. Petrem Pěničkou, který působí na stavebním úřadě ve městě Beroun. Tam vykonává práci úředníka pod právní úpravou zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků. Tuto práci vykonává něco přes 1 rok a momentálně má za sebou úspěšně složenou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti. V průběhu rozhovoru byly poskytnuty informace o průběhu této úřednické zkoušky a celkového procesu vzdělávání úředníků. Třetí rozhovor byl pro potřebu této diplomové práce poskytnut od anonymního respondenta, který vykonává svůj služební poměr podle zákona č. 361/2003 Sb. o příslušnících bezpečnostních sborů. Tato osoba pracuje jako poručíka ve služební funkci komisaře u Policie České republiky, 1. oddělení obecné kriminality, Územního odboru Plzeň, kde vykonává pozici vyšetřovatele. Tento pracovník má ve svém oboru dlouholetou praxi a autorce této práce poskytl bohaté informace ohledně vzdělávání příslušníků bezpečnostního sboru. Díky tomu se tato práce mohla zaměřit na porovnávání jednotlivých procesů v oblastech vzdělávání veřejné služby.

K dalším cílům této práce patří prozkoumání institutu státní služby z historického hlediska. Poté se práce zaměří na tento úřad z pohledu dnešní doby a pokusí se tento institut prozkoumat. Práce se pokouší zjistit jaký koncept státní služby byl zákonodárci přijat a zda je slučitelný s demokratickým právním státem. Autorka se snažila zjistit, zda tento institut funguje řádně a zda je jeho právní úprava dostačující. Závěrečná část práce obsahuje shrnutí veškerých poznatků, které byly získány při psaní a zkoumání problematiky státní služby a veřejné služby.

1. Veřejná správa

Veřejná správa spadá do právního odvětví správního práva, který se na zkoumání veřejné správy obšírně zaměřuje. Definovat pojem veřejná správa je velice obtížné. V rámci doktríny se tento pojem začal pojímat jak z hlediska pozitivního, tak i z hlediska negativního vymezení. V pozitivní slova smyslu lze definovat veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu.¹ V negativním vymezení, často označovaném tzv. subtrahčním, lze veřejnou správu definovat jako „*souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.*“ Veřejná správa se považuje za činnost odbornou, specializovanou, závislou a stálou.² Veřejnou správu lze členit ve formální a materiální pojetí. Tyto dvě členění jsou na sobě navzájem závislá a doplňují se.

Ve formálním pojetí se veřejnou správou rozumí organizace institucí, která mají při správě veřejných záležitostí práva a povinnosti. Jedná se o subjekty a vykonavatele veřejné správy. Často je toto pojetí znázorněné jako hierarchická pyramida na jejímž vrcholku je monokratický orgán. V našem právním řádě zastává tuto funkci vláda České republiky. Dalším článkem pyramidy je několik desítek orgánů ústřední správy. Do třetího článku pyramidy, který je považován za pilíř veřejné správy, zahrneme místní a regionální správu. Veřejnou správu můžeme rozdělit na státní správu a samosprávu. Státní správa se ve formálním hledisku dělí na věcnou a územní. Územní státní správu dělíme na ústřední, regionální a místní. Z věcného hlediska se státní správa dělí na všeobecnou a specializovanou správu. Samosprávu pak dělíme na územní, profesní, zájmovou a akademickou.

V materiálním pojetí lze veřejnou správu charakterizovat jako činnost, kde dochází k realizaci úkolů, spravování veřejných záležitostí apod. Toto hledisko dělíme na správu vrchnostenskou a nevchnostenskou.³ U nevchnosteských vztahů veřejné správy se zpravidla jedná o tzv. správu fiskální. Ta je realizována nástroji soukromého práva, nejčastěji smlouvou. K uzavírání soukromoprávních smluv se používají finanční prostředky plynoucí z veřejných rozpočtů. Vrchnostenská veřejná správa se uplatňuje veřejnou mocí vůči nepodřízeným adresátům. Bývají to

¹ Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost [online]. Brno: www.mvcr.cz › claneek › verejna-sprava-904484, 2009 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: file:///C:/Users/Lusic/Downloads/Vykon_statni_spravy-kompetence.pdf

² HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s.1-3 ISBN 978-80-7400-624-1.

³ Správní právo přehledně: Malast Jan.2018. Dostupné také z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>

nejčastěji nějaké zakazy, příkazy nebo povolení. Obsahem vrchnostenských vztahů jsou veřejná subjektivní práva a povinnosti.⁴ Veřejná správa potřebuje k plnění těchto veřejných záležitostí také své zaměstnance. Proto zde vznikl institut veřejné služby, který v sobě zahrnuje velkou škálu různých povolání.

2. Veřejná služba

Na výkonu veřejné správy se podílí velké množství pracovníků, označovaných jako veřejní zaměstnanci. Tito zaměstnanci jsou placeni z financí, které plynou z veřejných prostředků. Veřejní zaměstnanci vykonávají svůj služební poměr ke státu nebo k jinému subjektu veřejné správy. Tito zaměstnavatelé musí vykazovat určité znaky mezi které patří odborné zajištění veřejných úkolů pro zaměstnance a finanční zajištění z veřejných prostředků.

Do širšího pojmu veřejná služba můžeme zařadit velké množství fyzických osob, které se na výkonu veřejné správy podílejí. Může jít o příslušníky bezpečnostních sborů, veřejných ozbrojených sborů, úředníky, politiky, zaměstnance podílející se na výkonu veřejných služeb a mnoho dalších povolání, která jsou důležitá pro náš stát.⁵ Může se jednat o osoby, které profesionálně zajišťují veřejné úkoly. Dále se může jednat o zaměstnance veřejné služby, kteří jsou na dané služební místo dosazeni na základě volby nebo jmenování. Těmto osobám se říká funkcionáři. Ve svém služebním místě poté vykonávají veřejnou funkci pro záležitosti rozhodující ve veřejné správě. Jako příklad těchto zaměstnanců lze uvést osoby, které stojí v čele správních úřadů, členy vlády, předsedy a místo předsedy Českého statistického úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, členy zastupitelstev územních samosprávných celků apod. Dalším druhem veřejných zaměstnanců mohou být laici nebo neprofesionální odborníci, kteří mají nejčastěji funkci jako členové poradních orgánů. Můžeme zde zmínit jako příklad rozkladovou komisi, Legislativní radu vlády a jiné.

„Užším pojmem, než veřejná služba je státní služba.“ Do státní služby patří zaměstnanci státní správy, kteří mají své pracovní působení především na

⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 6-7 ISBN 978-80-7400-727-9.

⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 331 ISBN 978-80-7400-624-1.

správních úřadech, ozbrojených silách nebo ve veřejných sborech.⁶ Státní služba je specifická svoji odlišnou právní úpravou od klasických zaměstnaneckých vztahů. Pracovní poměry se až na výjimky neřídí zákoníkem práce. U zaměstnanců podléhající státní službě se zákoník práce použije pouze tehdy, pokud je na něj přenesena delegace v některém z ustanovení služebního předpisu. Specifickým předpisem, kterým se tyto vztahy řídí je zákon o státní službě nebo služební zákon příslušníků bezpečnostních sborů.

2.1. Teorie veřejné služby

V této kapitole je vysvětlený pojem veřejné služby, tak jak ho v dnešní době chápe naše společnost. Vývoj této novodobé doktríny se vyvíjel již od roku 1789. Svůj prvotní základ může nalézt ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana, a to rovnou ve dvou člancích této deklarace. „*Čl. 6 inspirovaný ideou odstranění stavovských feudálních privilegií, prohlašuje rovný přístup ke všem veřejným funkcím, podmíněných pouze schopnostmi a ctnostmi. A Čl. 15 stanovující právo společnosti požadovat od všech veřejných činitelů, aby skládali účty ze své činnosti.*“⁷ Do základů veřejné služby byl zařazen i princip „*chránit veřejné zaměstnance před zvláštními politickými mocemi.*“

Základním pilířem moderní veřejné správy je její odbornost a nestrannost. Veřejná služba zabezpečuje nepřetržitý odborný výkon veřejné správy. Stabilní výkon veřejné služby nám vyrovnává nepoměr, který vzniká při střídání politiků. Změna politických představitelů nemívá vliv na výkon veřejné služby.

Proces, kterým se formulovala veřejná služba souvisel se vznikem právního státu. Velká pozornost byla namířena na nauku a judikaturu související se služebními vztahy. Zaměstnavatel je zde definován jako ten, kdo má postavení primárního nositele veřejné správy.

Dlouho se řešila otázka, zda bude postavení úředníků veřejné správy spadat do veřejnoprávního nebo pracovněprávního vztahu. Jednoznačnou odpověď nenajdeme. Historicky jde o dva odlišné právní světy. V jednom je hájem zájem státu a ve druhém zájem úředníka. Ve 21. století došlo k řadě reforem a vznikl tzv. New Public Management, který ruší nebo omezuje výkon pravomocí veřejných

⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 125-126 ISBN 978-80-7400-727-9.

⁷ Deklarace práv člověka a občana. 26.8.1789. Francie, 1789. Dostupné také z: <https://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>

zaměstnanců. Nakonec se začalo prosazovat z obou systémů něco a došlo se k tzv. hybridnímu řešení. Mezi dlouhodobé trendy patří sblížení soukromoprávních a veřejnoprávních zaměstnaneckých vztahů. Velký vliv zde mají mezinárodní smlouvy a kolektivní vyjednávání, které přináší větší a větší garance soukromým zaměstnancům. Na druhou stranu ve veřejné službě můžeme najít dříve neuplatnitelná práva jako je například právo na sdružování v odborech nebo právo na stávkou. Nakonec se dospělo k závěru, že veřejná služba vykazuje jeden společný znak, a to účast na výkonu veřejné moci. Mezi charakterové vlastnosti patří vrchnostenské a strategické rozhodování, výkon zahraniční politiky, bezpečnost a obrana státu. Toto jsou také znaky, kterými se řídí judikatura Evropského soudního dvoru a politika Evropské Unie.

Evropská unie nemá vliv na právní regulaci veřejné služby ve vztahu ke svým členským státům. Nicméně k nepřímému ovlivnění zde dochází. Podstatný význam pro povolání konaná ve veřejné službě má institut volného pohybu osob. „*Základní principy vymezující postavení veřejných zaměstnanců v Evropě jsou formulovány jako příloha Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.*“ Toto doporučení „*obsahuje 17 zásad dobré praxe, kterými se má řídit legislativa a její implementace.*“⁸ Mezi tyto zásady například patří možnost participace na řízení veřejné služby, odpovědnost vlády za veřejnou službu a politiku s ní spojenou nebo možnost mít právo se hájit před soudem v zaměstnaneckých vztazích. K zásadám také patří povinnosti, a to například loajalita vůči svému státu, nestrannost, neutralita, respektování veřejných povinností, dodržení právních předpisů v právním státě, mlčenlivost apod.⁹

Ve veřejné službě se časem začala oslabovat tradiční morálka, a tak bylo nutné přijít k určitým opatřením. Byly vytvořeny různé etické kodexy chování a občanské charty. V těchto dokumentech byly obsaženy práva a povinnosti úředníků veřejných služeb. Byl to aktivní krok ke kontrole veřejné správy. Byly zde stanoveny například sankce a protikorupční opatření.¹⁰

⁸ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 332–335 ISBN 978-80-7400-624-1.

⁹ Recommendation No. R (2000)6: The Status of Public Officials in Europe. Navazuje na Doporučení Parlamentního shromáždění o státní službě v rozšířené Evropě 1322 (1997)

¹⁰ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 335 ISBN 978-80-7400-624-1.

2.2. Historický kontext veřejné služby v České republice

Od roku 1948, kdy naši republiku postihla komunistická nadvláda, byla pomalu omezována nezávislost úředníků. Veřejná služba zde začala působit jako politická instituce, která složila k prosazování nového politického a společenského systému. Byla nahrazena původní právní úprava těchto zaměstnaneckých vztahů, a to zákonem o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců¹¹ a soudcovským zákonem.¹² Co se týkalo obsahu služebního poměru, ten se i nadále řídil obecnými zákony. Proces úpravy právních vztahů veřejných zaměstnanců vygradoval přijetím zákoníku práce.¹³ Touto právní úpravou se začaly řídit pracovní poměry státních zaměstnanců. Byla sjednocena úprava soukromoprávních a veřejnoprávních pracovních vztahů. Výjimku tvořili „*příslušníci ozbrojených sil v činné službě, příslušníci Sboru národní bezpečnosti a Sboru nápravné výchovy, prokurátoři a vyšetřovatelé prokuratury, na které se zákoník práce vztahoval, jen pokud to výslovně stanovily nebo určily zvláštní předpisy.*“

Po Sametové revoluci roku 1989 se začaly objevovat požadavky po nové právní úpravě státní služby. Zahraniční odborníci nám pomohli zpracovat expertízy pro zajištění výkonu veřejné správy. Reforma veřejné služby byla dlouhá léta odkládána na druhou kolej, byly provedeny pouze dílčí změny v právních předpisech. Novelou zákoníku práce v roce 1992¹⁴ bylo přidáno ustanovení vztahující se na omezení a povinnosti veřejných osob. V témže roce byl přijat zákon č. 143/1992 Sb. o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech.¹⁵ V roce 2002 byl přijat zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích. Tento zákon nám vyjasňuje, co a kdo jsou v České republice organizační složky státu a jaké mají práva a povinnosti.¹⁶ Na začátku 21. století se Česká republika snaží stát členským státem Evropské Unie. Byly nastaveny určité podmínky, které musely být členskými státy splněny. Jednou z podmínek bylo přijetí právní úpravy zákona o státní službě. Zdálo se to jako lehký úkol, a tak se hned začalo pracovat na kodifikaci služebního zákona. Při legislativním procesu tohoto zákona se ukázalo, že kodifikace bude

¹¹ Zákon č. 66/1950 Sb. Zákon o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců

¹² Zákon č. 67/1950 Sb. Zákon o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)

¹³ Zákon č. 65/1965 Sb. Zákoník práce

¹⁴ Zákon č. 231/1992 Sb. Zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti

¹⁵ Zákon č. 143/1992 Sb. Zákon o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech

¹⁶ Zákon č. 219/2000 Sb. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

těžší, než se na první pohled jevílo. I přesto se podařilo právní úpravu služebního zákona vytvořit a dne 28. května 2002 se Služební zákon¹⁷ stal platným právním předpisem. Jeho účinnost byla stanovena na 1. ledna 2004. Česká republika se sice stala součástí Evropské Unie, nicméně služební zákon ke své účinnosti nedospěl. Již před rokem 2004 byla účinnost Služebního zákona několikrát odsunuta. Na posledy na den 1. ledna 2015. Ani onoho dne k účinnosti tohoto právního předpisu nedošlo, místo toho byl přijat úplně nový zákon o státní službě,¹⁸ který dne 1. ledna 2015 již k slibované účinnosti dospěl. „Až implementací zákona o státní službě došlo k přeměně předchozích pracovněprávních vztahů většiny úředníků správních úřadů na služební vztahy státních zaměstnanců podle nové úpravy.“¹⁹

2.3. Základní požadavky na výkon veřejné služby

Veřejná služba zajišťuje nepřetržitý, nestranný a odborný výkon veřejné správy. Jsou určité minimální požadavky na tuto instituci, které by měly být v demokratickém právním státě dodrženy.

1. Prvním požadavkem je rovný přístup ke všem voleným a dalším veřejným funkcím. Tato podmínka je i stanovena v Listině základních práv a svobod a to v čl. 21. odst. 4.²⁰ I přesto, že v České republice neexistuje právní nárok být zaměstnancem státu, nesmí zde být praktikována jakákoliv forma diskriminace při obsazování služebních míst. Zdrojem tohoto ustanovení se stal čl. 6 Deklarace práv člověka a občana.²¹
2. Druhým kritériem na veřejnou službu v demokratickém státě je požadavek, vykonávat tento institut, jako službu pro veřejnost. Nesmí zde být upřednostňovány osobní zájmy, před zájmy veřejnými.
3. Zaměstnanci veřejné služby se musí řídit právními předpisy České republiky a nesmí se nechat ovlivnit antipatiemi, osobními zájmy,

¹⁷ Zákon č. 218/2002 Sb. Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

¹⁸ Zákon č. 234/2014 Sb. Zákon o státní službě

¹⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 128–129 ISBN 978-80-7400-727-9.

²⁰ Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

²¹ Deklarace práv člověka a občana. 26.8.1789. Francie, 1789. Dostupné také z: <https://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>

politickými přesvědčeními apod. Důležitá je zde nestrannost pracovníka při výkonu veřejných záležitostí. Nejvyšší správní soud zde zastal stanovisko, že projevování politických názorů na služebním místě při výkonu svého služebního zaměstnání by mohlo být povoleno pouze tehdy, pokud by to povolil zatím nevytvořený zákon. Potom je možné, aby správní orgány projevily své správní uvážení těchto rozměrů.²²

4. Veřejná služba má představovat plynulý a profesionální výkon veřejné správy.
5. Zaměstnanci ve veřejné službě musí splňovat kvalifikační předpoklady podle vnitřních a právních předpisů. K jejich právům a povinnostem zároveň patří to, že se musí vzdělávat i když své služební místo již vykonávají. Úroveň vědomostí, zkušeností, dovedností a profesionálního plnění zadaných úkolů má velký dopad na hodnocení pracovníků.
6. Veřejná správa je uspořádána v hierarchickém provedení, kde vrcholný orgán výkonné moci řídí výkon veřejné služby. V České republice je za vrcholný orgán označována vláda. Ta je poté zodpovědná za to, aby veřejná správa fungovala v pořádku a řádně.
7. Veřejní zaměstnanci mají právo na právní ochranu před nedovolenými zásahy do jejich výkonu veřejné služby. Tato právní ochrana se vztahuje i na případné soudní řízení ke kterému by mohlo dojít.²³

2.4. Základní systémy veřejné služby

System veřejně služby nemá ustálené dělení, na kterém by se všichni autoři shodli. V každé učebnici, ve které je zmínka o systému veřejné služby se používají jiná dělení, např.: v učebnici Martina Kopeckého Správní právo obecná část, je tento systém rozdělen pouze na dva systémy, a to na smluvní a karierní. V učebnici Správní věda a teorie veřejné správy od Dušana Hendrycha je veřejná služba rozdělena na tři systémy, kde je přidán systém výkonu státní služby jako výkon čestného úřadu apod. Každá učebnice vychází z jiných předpokladů. Konkrétní

²²Nejvyšší správní soud: Usnesení ze dne 20.11.2012. Brno, 2012. Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0089_1As__100_20121211035803_prevede no.pdf

²³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 129-130 ISBN 978-80-7400-727-9.

podoba systému veřejné služby je vždy závislá na historickém vývoji a uspořádání jak veřejné správy, tak i společenského systému.

2.4.1. Meritní systém

Meritní systém, jinak nazýván jako systém smluvní je vytvořený na základě smlouvy, kde je zaměstnanec přijímán na konkrétně danou pozici. Základním předpokladem tohoto systému je katalog služebních míst, kde jsou detailní informace o všech volných pracovních místech a uchazeč má tak podrobný přehled o nabízených pozicích. Uchazeč se tak díky tomu seznámí s detailním popisem dané práce a jaké kvalifikační požadavky jsou na vybranou pozici požadovány.²⁴ O dané místo se mohou ucházet osoby jak ze sektoru veřejného, tak i ze sektoru soukromého. Vždy je vyžadováno, aby byly splněny kvalifikační předpoklady k dané pozici. Rozhodují zde pouze schopnosti, kvalifikace a pracovní výsledky.²⁵ V začátku meritního systému zde platilo pravidlo povyšování na vyšší pracovní zařazení jen podle zásluh daného zaměstnance, nikoliv automaticky podle počtu odpracovaných let. Tento systém se časem vyvinul na tzv. poziční systém, do kterého byly zaměstnanci přijímáni podle svých dovedností a schopností. V tomto systému neexistuje definitiva. Meritní systém bere v úvahu fluktuaci mezi sektorem soukromým a veřejným. Je zde větší provázanost, díky tomu dokáže rychle reagovat na aktuální potřeby. Je zde dynamičnost a flexibilita při nábore nových uchazečů.²⁶ Mezi nevýhody tohoto systému patří časté střídání zaměstnanců, nízká stabilita systému, menší znalost prostředí a je zde větší provázanost na politické okolí.²⁷ Tento systém je především praktikován v severských zemích jako např. Dánsko, Finsko, Švédsko apod.

²⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s.180 ISBN 978-80-7478-561-0.

²⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 472–473 ISBN 978-80-7179-254-3.

²⁶ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 51–52 ISBN 80-210-1660-4.

²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s.131 ISBN 978-80-7400-727-9.

2.4.2. Kariérní systém

V kariérním systému „je právně garantovaný trvalý služební poměr a služební a platový růst. Veřejnému zaměstnanci náleží tzv. definitivita.“²⁸ Je zde koncepce celoživotního zaměstnávání.²⁹ Definitivou se rozumí, že zaměstnavatel nemůže zaměstnanci jednostranně vypovědět služební poměr. I zde se samozřejmě najdou výjimky, jako je např. uložení nejzávažnějšího disciplinárního trestu. Největší výhodou je zde stabilizovaný aparát, který je tvořen profesionálními a zkušenými zaměstnanci, kteří jsou loajální vůči zaměstnavateli.³⁰ Státní služba je v kariérním systému rozdělena na několik úrovní, které se člení na jednotlivé stupně. Každá úroveň má vlastní specifické požadavky na kvalifikaci zaměstnance. Tento systém zajišťuje postup do vyšších služebních tříd a řídí se počtem odpracovaných let v daném aparátu. Vše se řídí striktními pravidly. I zde je přijímání na základě výběrového řízení, kde se vybere zaměstnanec s nejvíce vyhovujícími předpoklady, ale pouze na nejnižší služební stupeň, ze které pak dále kariérně roste. K velkým nevýhodám patří to, že je zde většinou úplný zákaz vedlejší výdělečné činnosti, tak i omezení politických aktivit.³¹ Je tu také zákaz kolektivního vyjednávání a jakékoliv snahy o vznik odborového hnutí. Proto je zde snaha kompenzovat zaměstnancům tyto nevýhody ve formě automatického kariérního růstu nebo různými příspěvky např.: příspěvek na oblečení pro výkon služby. Velkým nedostatkem tohoto systému je uzavřenost státní služby a strnulost. Systém není schopen reagovat na aktuální požadavky a státní službu řídí pouze lidi vyššího věku, díky automatickému postupu podle odpracovaných let. Tento systém je využíván pouze v některých státech např: Francie, Německo nebo Belgie.³²

2.4.3. Další systémy veřejné služby

Výše uvedené systémy jsou považovány jako základní dva typy systémy veřejné služby. Někteří autoři ještě zmiňují Smíšený systém, což je kombinace

²⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s.131 ISBN 978-80-7400-727-9.

²⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s.179 ISBN 978-80-7478-561-0.

³⁰ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997 s.50 ISBN 80-210-1660-4.

³¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 473–474 ISBN 978-80-7179-254-3.

³² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s.131 ISBN 978-80-7400-727-9.

karierního a meritního systému, zde se určité prvky prolínají, ale převažují znaky karierního systému. Někdy je uváděn i čtvrtý systém, a to systém kořisti. Mezi základní znak systému kořisti patří to, že se veřejná správa řídí podle politické situace dané země a podle toho se střídají i úředníci na daných pozicích. Správa v tomto systému je velmi nestabilní a často v ní probíhají změny, na druhou stranu je zde lehké cokoliv prosadit.

2.5. Prameny veřejné služby

Jak již bylo zmíněno v kapitole druhé, veřejnou službu lze pojmově v měřítku širším nebo v měřítku užším. Následující prameny budou vzaty v širší formě a bude zde popsána obecná charakteristika dané právní úpravy. Od kapitoly třetí se již tato diplomová práce zaměří na užší formu veřejné služby, a to na službu státní. Státní služba bude v následujících kapitolách probrána velice podrobně, zaměří se i na vzdělávání úředníků, úřednickou zkoušku, ale také na judikaturu s tím spojenou.

1. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon o státní službě upravuje otázky týkající se pracovních poměrů pracovníků, kteří vykonávají své povolání ve správních úřadech státní správy. Upraveny jsou v tomto zákoně veškeré organizační věci se státní službou spojené. Ať se jedná o kárnou odpovědnost, náhradu škody, sociální zajištění státních zaměstnanců, podmínky pro výkon služby apod. Zákon se zaměřuje na služební vztahy státních zaměstnanců a na jejich odměňování za vykonanou práci. Zákon o státní službě je kompletní právní předpis s jasně upravenými pravidly pro státní zaměstnance.³³ Podpůrně se pro tyto vztahy použijí některá ustanovení ze zákoníku práce, a to tedy pokud na to zákon o státní službě vysloveně odkáže. Detailní zpracování této právní úpravy je upraveno v následujících kapitolách této diplomové práce. V praktické části nalezneme rozhovor s JUDr. Tomášem Loudou, CSc., který pracoval na několika pracovních pozicích pod zákonem o státní službě a má bohaté zkušenosti s touto právní úpravou.

³³ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

2. Zákon č. 150/2017 Sb. o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

Zákon o zahraniční službě představuje první ucelený předpis, který řeší problematiku zahraniční služby v úplných souvislostech. Zákon upravuje zásady a způsob výkonu zahraniční služby. Dále jsou tu obsaženy podmínky pro činnost, zřízení nebo rušení zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí. Upraven je zde i výkon konzulární služby, přiznávání a propůjčování diplomatických a konzulárních hodností. V zákoně jsou upraveny souvislosti s výkonem zahraniční služby i vztahy pracovní právní nebo služební.³⁴ Přijetím tohoto zákona Česká republika implementovala evropskou směrnici č. 2015/637 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích. Touto směrnicí, pro nás přijetím zákona o zahraniční službě, se zrušilo rozhodnutí 95/553/ES.³⁵ Přijetím zákona o zahraniční službě se zrušila i vyhláška č. 274/2015 Sb. O stanovení diplomatických a konzulárních hodností.^{36, 37}

3. Zákon č. 312/2002 Sb., o úředních územních samosprávných celcích

Úředníci ÚSC se primárně řídí zákoníkem práce. Zákon o úředních ÚSC je speciálním zákonem vůči zákoníku práce a upravuje pouze výjimky z obecné právní úpravy, kterými se tito zaměstnanci musí řídit. Zákon o úřednících ÚSC je poměrně krátce zpracovaný zákon. Ve svých 48 paragrafech upravuje pracovní poměry úředníků ÚSC, jeho základní povinnosti v daném pracovním vztahu a vzdělávání úředníků. Polovina ustanovení v tomto zákoně se zaměřuje na problematiku vzdělávání úředníků. Řeší se zde jejich vstupní a průběžné vzdělávání a zkouška zvláštní odborné způsobilosti.³⁸ Jak probíhá přijímání do pracovního poměru úředníka, testování uchazečů, průběžné vzdělávání a závěrečná zkouška je

³⁴ Zákon č. 150/2017 Sb. o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

³⁵ SMĚRNICE RADY (EU) 2015/637: opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES. Ze dne 20. dubna 2015. Brusel: L106/1. [HTTPS://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/CS/TXT/?URI=CELEX%3A32015L0637](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/txt/?uri=CELEX%3A32015L0637)

³⁶ Vyhláška č. 274/2015 Sb. Vyhláška o stanovení diplomatických a konzulárních hodností a postupu při jejich přiznávání a propůjčování

³⁷ Zákon o zahraniční službě: 06.06.2017 [online]. ISSN 2336-4114: Právní prostor [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/zmeny-v-legislative/vyslo-ve-sbirce-zakonu/zakon-o-zahranicni-sluzbe>

³⁸ Zákon č. 312/2002 Sb., o úředních územních samosprávných celcích

zpracováno v praktické části této diplomové práce. V kapitole 8.2. je veden rozhovor s Bc. Petrem Pěničkou, který je zaměstnaný jako úředník na stavením úřadě ve městě Beroun.

4. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Pod tuto právní úpravu je v České republice zařazena široká škála služebních vztahů, mezi které patří Celní správa, Vězeňská služba, Policie, Hasičský záchranný sbor, Bezpečnostní informační služba, Generální inspekce bezpečnostních sborů a Úřad pro zahraniční styky a informace. Tento zákon upravuje služební poměr od jeho vzniku až po jeho zánik. Dále jsou zde stanoveny základní povinnosti příslušníků a jejich omezení na některých právech, kázeňské tresty a odměny, podmínky pro výkon služby nebo třeba výsluhové nároky.³⁹ Tento zákon je poměrně dlouhý a představuje ucelenou právní úpravu. Lze hovořit o naprostém oddělení této právní úpravy od úpravy soukromoprávní, která se řídí zákoníkem práce. Ke zvláštnosti této právní úpravy patří, že příslušníkům vzniká po určitých odsloužených letech nárok na výsluhu. Výsluha mívá nejčastější formu odchodného, výsluhového příspěvku nebo úmrtného.⁴⁰ V praktické části této diplomové práce najdeme rozhovor s anonymním zdrojem, který vykonává svůj služební poměr na pozici vyšetřovatele u kriminální služby v Plzni.

5. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

Zákon o obecní policii řeší právní postavení strážníků obecní policie. Jsou zde zmíněna jejich práva, povinnosti a možnosti použití donucovacích prostředků.⁴¹ Tato právní úprava je velice krátká, má pouhých 29 paragrafů a je v postavení speciálního zákona. Jsou zde stanoveny pouze odchylky právní úpravy. Postavení strážníků obecní policie se jinak řídí zákoníkem práce. Obecní policie je orgánem obce a je zřizováno obecně závaznou vyhláškou. To je důvod, proč jsou strážníci obecní policie v pracovněprávním vztahu k dané obci. Obec za ně zodpovídá, často

³⁹ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

⁴⁰ TOMEK, Petr. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou. Olomouc: ANAG, 2007-. Právo (ANAG). s.12–13 ISBN 978-80-7263-752-2.

⁴¹ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

vznikají mezi obcemi veřejnoprávní smlouvy, které upravují výkon obecní policie jedné obce na územní obce druhé.

6. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

*„Tento zákon upravuje vznik, změnu, zánik a obsah služebních poměrů vojáků z povolání.“*⁴² *„Vojákem z povolání je občan, který vojenskou činnou službu vykonává jako svoje zaměstnání. Voják je ve služebním poměru k České republice.“*⁴³ Zajímavostí je, že se do služebního poměru vojáka z povolání hlásí převážně mladí lidé, těm je pak v době zániku služebního poměru kolem 35 let.⁴⁴ Voják z povolání, který se přidá do Armády České republiky, má kvůli výkonu služby omezená svá občanská práva. Jde zejména o právo shromažďovací, kdy ve vojenských objektech nesmí provádět a pořádat jakákoliv politická shromáždění a agitace. Je také omezeno právo sdružovací, při kterém má voják zakázáno být členem jakékoliv politické strany, hnutí nebo odborové organizace. Výjimku z tohoto omezení tvoří profesní sdružení, u kterých je zabezpečena dohoda o spolupráci s ministerstvem. Vojáci jsou omezeni i na svém právu svobodně projevit své náboženství nebo svoji víru. Nesmí pořádat žádné bohoslužby nebo náboženské obřady. Ve velké míře jsou omezena i sociální a hospodářská práva vojáka. Jsou stanoveny pouze výjimečné případy, kdy je možné vykonávat další výdělečnou činnost, a to pouze s písemným souhlasem, který poskytne služební orgán. Výjimku ze zákazu další výdělečné činnosti tvoří vědecká, publicistická, literární, umělecká nebo vědecká činnost a správa vlastního majetku.⁴⁵

7. Zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze

Tento zákon je poměrně krátký a ve svých 50 paragrafech upravuje právní postavení vojáka v záloze, podmínky pro finanční ohodnocení a průběh vojenské činné služby.⁴⁶ V tomto zákoně jsou upraveny pouze některá ustanovení, podpůrně se pro služební poměr vojáka v záloze používá zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích

⁴² § 1 Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

⁴³ § 2 Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

⁴⁴ Vojenské rozhledy: Uplatnitelnost bývalých vojáků z povolání [online]. ISSN 1210-3292: Vojenské rozhledy © 1991-2019, Vydávající instituce: Univerzita obrany, 2019 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.vojenskerozhledy.cz/kategorie-clanku/bezpecnostni-a-obranna-politika/uplatnitelnost-byvalych-vojaku>

⁴⁵ § 44–47 Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

⁴⁶ Zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze

z povolání. Zařazení do jednotek aktivní zálohy České republiky si občan žádá sám a dobrovolně. Žádost se zpravidla podává současně se žádostí o dobrovolné převzetí výkonu branné povinnosti. Pokud zanikl služební poměr u občana, který sloužil jako voják z povolání, tak se do aktivní zálohy povolává tehdy, pokud s tímto zařazením souhlasil již při vstupu do služebního poměru. Pokud by byla potřeba, je možné povolat do aktivní zálohy bývalé vojáky z povolání. To pouze platí do dvou let ode dne, kdy zanikl jejich služební poměr vojáka z povolání. Doba, na kterou mohou bývalého vojáka z povolání povolat do aktivní zálohy, činí tři roky. Pokud doba uplyne, je zařazení vojáka možné jen za předpokladu, že o to sám požádá. Podmínky přijetí do služebního poměru vojáka z povolání a do aktivní zálohy jsou velmi podobné, výjimku tvoří třeba to, že voják zařazený do aktivní zálohy nemusí přerušit svůj původní pracovní poměr nebo se může politicky či odborově organizovat.⁴⁷

8. Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce

Zákoník práce upravuje pracovněprávní vztahy závislé práce, které smluvně vznikají mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Též tento předpis upravuje právní vztahy kolektivní povahy.⁴⁸ V zákoníku práce najdeme velké množství norem, které poskytují ochranu pro zaměstnance. Pracovní právo není právem soukromoprávním ani veřejnoprávním, ale spíše takovým hybridem. Z důvodu ochrany zaměstnance je zde z pozice státu velký zásah do soukromoprávních pracovněprávních vztahů. Zákoník práce má velmi blízkou vazbu na občanský zákoník.⁴⁹ Mezi těmito předpisy nalezneme vztah subsidiarity. Pro aplikaci občanského zákoníku je nutné dodržet základní zásady pracovně právních vztahů.⁵⁰ Zákoník práce také úzce souvisí se zákonem o státní službě. Na služební vztahy se ustanovení zákoníku práce použijí tehdy, pokud to zákon o státní službě vysloveně dovolí. Vazba mezi těmito dvě předpisy je založena na principu delegace.⁵¹

⁴⁷ Průvodce vojáka v záloze. 3.8.2016. www.army.cz, Dostupné také z: https://www.vavyskov.cz/sites/default/files/field/media/pruvodce_vojaka_v_zaloze_-_stav_3.8.2016.pdf

⁴⁸ BĚLINA, Miroslav. Zákoník práce: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. s. 1 ISBN 978-80-7179-251-2.

⁴⁹ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník

⁵⁰ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). s. 11. ISBN 978-80-7400-667-8.

⁵¹ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). s. 333 ISBN 978-80-7400-667-8.

9. Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů

V tomto zákoně nalezneme určitá omezení a povinnosti veřejných funkcionářů, která musí dodržet, aby nedocházelo ke střetu osobních zájmů nebo k neslučitelnosti funkcí. Za porušení povinností, který udává tento zákon, hrozí uložení správního trestu.⁵² Zákon se vztahuje např. na starosty obce, vedoucí úředníky ÚSC, poslanec Parlamentu ČR, senátor Parlamentu ČR, zastupitelstvo ÚSC apod. Výčet veškerých veřejných funkcionářů je uveden v §2 tohoto zákona.⁵³ Tím to zákonem je chráněn veřejný zájem. Je zakázáno zneužít své postavení nebo přístup k informacím, které se tyto osoby při výkonu tohoto povolání dozvěděli. Je jedno, zda se jedná o zájmy soukromé nebo informace k získání majetku. Veřejní funkcionáři mají povinnost podávat hlášení o svých podnikatelských činnostech, nabytí majetku, o závazcích apod.⁵⁴

10. Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Tento zákon upravuje odpovědnost státu a ÚSC za škodu, kterou způsobily výkonem veřejné moci. Jedná se o škodu, kterou způsobily nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím.⁵⁵ Základ tohoto zákona plyne z čl. 36 Listiny základních práv a svod, kde se v odst. 3 uvádí že „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“⁵⁶ Hradí se jak škoda skutečná, tak i ušlý zisk. Podle druhu působnosti jsou odpovědná ministerstva případně i jiné ústřední správní úřady. Stát odpovídá za jednání, která úřední osoby činí. Pokud bude uplatněna náhrada škody, jedná se o odpovědnost absolutní a objektivní. Při uplatnění objektivní odpovědnosti nezkoumá stát

⁵² § 1 Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů

⁵³ § 2 Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů

⁵⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice s. 134-135. ISBN 978-80-7400-727-9.

⁵⁵ Zákon č. 82/1998 Sb. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

⁵⁶ Čl. 36 Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

zavinění škůdce. Absolutní odpovědnost znamená, že se stát této odpovědnosti nemůže zprostit. Stát se zde snaží vyrovnat škodu přiměřeným zadostiučiněním.⁵⁷

11. Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

Správní řád patří k základním právním předpisům správního práva. Tento zákon upravuje jak normy procesního, tak i hmotného práva. V úvodních ustanovení zákona jsou vyjmenovány základní zásady činnosti správních orgánů. Dále se tento právní předpis dělí na obecnou a zvláštní část, týkající se správního řízení. Kromě správního řízení najdeme ve správním řádu i upravenou problematiku veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy, vyjádření, sdělení nebo osvědčení.⁵⁸ Pro osoby, které podléhají zákonu o státní službě se správní řád používá jako subsidiární předpis. Jsou zde např. upraveny povinnosti o zachování mlčenlivosti úředních osob apod.⁵⁹

12. Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

Soudní řád správní je základním procesním právním předpisem, který upravuje správní soudnictví v České republice. Jsou zde upraveny postupy soudů, jejich organizace, postavení, pravomoci, příslušnost apod. Také tento zákon upravuje postup účastníků řízení a dalších osob.⁶⁰ Jako subsidiární předpisu se k této právní úpravě používá občanský soudní řád⁶¹ a zákon o soudech a soudcích.⁶² Správní řád soudní je pro otázku služebního zákona důležitý proto, že se před ním koná řízení o zrušení služebního předpisu. Kauzální příslušnost v této problematice je svěřena do rukou Městského soudu v Praze.⁶³ Více informací o řízení návrhu na zrušení služebního předpisu je uvedeno v kapitole 7.1, kde je tato záležitost rozpracována detailně.

⁵⁷ IŠTVÁNEK, František a František KORBEL. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-521-5.

⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

⁵⁹ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). s. 333 ISBN 978-80-7400-667-8.

⁶⁰ Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

⁶¹ Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád

⁶² Zákon č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

⁶³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 478 ISBN 978-80-7400-727-9.

2.6. Správní disciplinární delikty

Správní delikty se podle platné právní úpravy dělí na tři základní skupiny. První skupinou jsou přestupky, které jsou upraveny zejména v zákoně č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Druhou skupinou jsou správní pořádkové delikty, kde mezi nejčastější reakcí bývá uložení pořádkové pokuty. Tato skupina deliktů je upravena ve velkém množství právních předpisů. Poslední skupinou jsou správní disciplinární delikty, na které se tato diplomová práce blíže zaměří.⁶⁴

Správní disciplinární delikty jsou založeny na subjektivní odpovědnosti dané osoby, tedy na zavinění. Dopustí se jich ty osoby, které jsou ve zvláštním pracovním zařazením k určité veřejnoprávní instituci. Tento delikt je díky tomuto pracovnímu zařazení speciální a nevztahuje se obecně na všechny osoby.⁶⁵ Pokud bylo o disciplinárním deliktu pravomocně rozhodnuto, je možné, aby se o dané věci jednalo znova v přestupkovém nebo trestním řízení. Pokud by se jednalo o opačný případ, tedy že se nejprve jedná v přestupkovém nebo trestním řízení, nelze poté konat řízení o disciplinárním deliktu. Do správních disciplinárních deliktů spadá velké množství kárných provinění, přestupků či jiných disciplinárních deliktů. Tato diplomová práce se zaměří pouze na ty disciplinární delikty, který se přímo dotýkají institutu veřejné služby.⁶⁶

2.6.1. Kárná provinění státní zaměstnanců

Odpovědnost za kárné provinění můžeme v zákoně o státní službě nalézt v §87-97. Tyto ustanovení platí i pro osoby, které vykonávají svůj služební poměr podle zákona o zahraniční službě. Je to z toho důvodu, že zákon o státní službě se používá jako subsidiární předpis k této právní úpravě.⁶⁷ Služební zákon ukládá státním zaměstnancům, aby plnili řádně své povinnosti podle platných právních předpisů. Jedná se zejména o plnění služební kázně. Pokud ji státní zaměstnanec

⁶⁴ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 244 ISBN 978-80-7598-052-6.

⁶⁵ Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018. odbor legislativy a koordinace předpisů, Dostupné také z: www.mvcr.cz/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava

⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 307-308 ISBN 978-80-7400-727-9.

⁶⁷ Zákon č. 150/2017 Sb. Zákon o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

poruší, tak se vystavuje kárnému provinění, za které také nese odpovědnost.⁶⁸ Pokud by se jednalo o drobné nedostatky v plnění svých řádných povinností, tak je možné je vyřídit ústně nebo písemnou výtkou. Ta je poté uložena i do osobního spisu zaměstnance. Po uplynutí 1 roku, se tato výtka ze spisu vyřadí.

Pokud by se již jednalo o větší nedostatky, mluvili bychom o kárném provinění, za které se ukládá zaměstnanci určité kárné opatření. Mezi kárná opatření patří *„písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru.“* Kárná opatření se udělují státnímu zaměstnanci podle závažnosti provinění, které spáchal. Vždy se přihlédne k okolnostem, za kterých bylo provinění spácháno. Velkou váhu mají i pohnutky zaměstnance, jeho dosavadní přístup k práci, dodržování služební kázně a mimo jiné i to, zda byl již v minulosti za nějaký prohřešek kárně stíhán. Pokud zaměstnanec porušil služební kázeň více prohřešky, použije se zde, jako u trestního práva, absorpční zásada. Pro státního zaměstnance to znamená, že se uloží kárné opatření podle provinění, které bylo nejvíce závažné. I zde platí zásada *ne bis idem*. Pokud by byl zaměstnanec pro dané provinění potrestán jiným správním orgánem nebo pravomocným rozhodnutím soudu, nelze již kárné opatření podle zákona o státní službě uložit. Všechny informace o kárném opatření se ukládají do osobního spisu zaměstnance.

Pravomoc ukládat v kárném řízení postihy přísluší kárné komisi. Jsou zřízeny komise prvního a druhého stupně. Tříčlenná komise je tvořena ze státních zaměstnanců. Tu jmenuje nebo odvolává služební orgán. Podmínkou je, že minimálně jeden člen z dané kárné komise musí mít vystudovaný magisterský obor právo. Komise má svého předsedu, kterým je služebně nejstarší státní zaměstnanec. Členem komise se nesmí stát státní zaměstnanec, který má jakékoliv nezahlazené kárné opatření ve svém osobním spisu. Kárná komise potřebuje ke svému rozhodování v kárném řízení všechny členy. Nikdo se nesmí zdržet hlasování. Je zde povinnost se vyjádřit k danému provinění.

Kárná komise prvního stupně se zřizuje, pokud je v daném služebním úřadě zaměstnáno aspoň 25 zaměstnanců. Pokud by bylo zaměstnanců méně, zřizuje se komise prvního stupně u nadřízeného služebního úřadu. Pokud by nastala situace, že zde žádný nadřízený služební úřad není, zřídí se kárná komise prvního u Ministerstva vnitra. Komise druhého stupně se vždy zřizuje u Ministerstva vnitra.

⁶⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 221-222 ISBN 978-80-7598-564-4.

Kárné řízení je zahájeno na základně podnětu služebního orgánu, náměstka nebo představeného, a to z úřední moci. Pokud by šlo o kárné provinění státního tajemníka, je zde možnost, aby podnět ke kárnému řízení podal příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády. Obsahem podnětu je popis skutku, označení důkazu a označení státního zaměstnance a jeho služebního úřadu.

I v kárném řízení je uplatněna presumpce nevinu. O vině rozhoduje až pravomocné rozhodnutí kárné komise. Nejprve se projednává, zda byl skutek spáchán a až poté se rozhoduje o tom, jaké kárné opatření bude státnímu zaměstnanci uloženo. V průběhu řízení se může zjistit, že zaměstnanec skutek nespáchal, že se skutek nestal, že provinění nebylo prokázáno apod. za těchto okolností bude kárné řízení zastaveno.

Kárné opatření se zahlašuje do 1 roku od nabytí právní moc daného rozhodnutí. Pokud se jednalo o písemnou důtku, tak do 2 let od nabytí právní moci daného rozhodnutí a pokud byl snížen plat nebo by se jednalo o ostatní kárná opatření, tak do 3 let od nabytí právní moci daného rozhodnutí. Po tom, co je kárné opatření zahlazeno, přestane být součástí spisu a na státní zaměstnance se hledí, jako by se dané provinění nestalo.⁶⁹

2.6.2. Kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů

Příslušníci bezpečnostních sborů mají mnoho povinností, které musí dodržovat, jinak se proviní kázeňským přestupkem. Mezi tyto povinnosti např. patří dodržování služební kázně, mlčenlivost, vykonávat svoji službu nestranně, svědomitě, řádně, prohlubovat si své znalosti apod. Příslušník bezpečnostního sboru má povinnost plnit rozkazy svého nadřízeného. Výjimku tvoří rozkaz, který by byl v rozporu s právním předpisem nebo jejímž splněním by příslušník pravděpodobně spáchal trestný čin. Příslušníci bezpečnostních sborů jsou omezeni na některých svých právech. Nesmí být členem politické strany, politického hnutí nebo odborové organizace. Volební právo nemají tito zaměstnanci omezené.

Příslušníkovi lze za své chování udělit kázeňské odměny nebo kázeňské tresty. Kázeňské odměny se udělují za plnění nějakého významného služebního úkolu nebo za opakované dosažení velmi dobrého výsledku ve výkonu svých

⁶⁹ §87-97 Zákon č. 150/2017 Sb. o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

služebních povinností. Kázeňskou odměnou může být pro příslušníka písemná pochvala, peněžitý či věcný dar nebo služební medaile.

Pokud by příslušník neplnil své povinnosti řádně a včas nebo by záměrně svým jednáním porušoval služební povinnosti, tak by se provinil kázeňským přestupkem a bude mu za to ukládán kázeňský trest. Kázeňské tresty jsou opět jako u služebního zákona v rozmezí od nejnižšího trestu po nejvyšší, podle toho, v jaké míře a za jakých okolností byl přestupek spáchán. Mezi tyto kázeňské tresty patří *„písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, odnětí služební medaile, odnětí služební hodnosti, pokuta, propadnutí věci, nebo zákaz činnosti.“*⁷⁰

Řízení o těchto přestupcích se vede ústně a vede ho služební funkcionář. O daném ústním jednání se vyhotovuje písemný záznam. Příslušník se před uložením trestu má možnost vyjádřit k danému prohřešku, provést nebo navrhnout důkazy, hájit se, podat vysvětlení apod. Na daného příslušníka, proti kterému je vedeno kárné řízení se bude hledět jako na nevinného až do té doby, než o něm bude pravomocně rozhodnut služebním funkcionářem, jako o vinném. I zde máme absorpční zásadu ukládání trestů, tedy to, že závažnější trest pohltí mírnější a příslušníkovi bude ukládán trest za přestupek, který byl v dané situaci ten nejzávažnější. Je možné, že bude dostačující pro daný případ pouhé projednání kázeňského přestupku, a tudíž bude možné upustit o udělení kázeňského trestu. Pokud by byl příslušník již za daný kázeňský trest pravomocně odsouzen, nelze uložit za samý skutek další kázeňský trest. Řízení o přestupku může být také zastaveno, a to z důvodu, pokud by se zjistilo, že se kázeňský přestupek nestal, skutek spáchal někdo jiný, o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto jiným orgánem, příslušník již nežije apod.⁷¹

Služební funkcionáři projednávají nejen kázeňské přestupky, ale také jednání, které vykazuje znaky přestupku podle přestupkového zákona. Kárné řízení nahrazuje přestupkové řízení, které by jinak vedl jiný správní orgán.⁷²

⁷⁰ §45-51 Zákon č. 361/2003 Sb. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

⁷¹ §186-188 Zákon č. 361/2003 Sb. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

⁷² JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

2.6.3. Kázeňské přestupky vojáků z povolání

„Kázeňským přestupkem se rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního zákona.“ Kázeňské přestupky, o kterých bylo pravomocně rozhodnutí se zapisují do evidence přestupků. Zapisuje ho tam služební orgán, který je k tomuto úkonu příslušný. Za určité chování lze udělit jak kázeňské tresty, tak i kázeňské odměny. Pravomoc rozhodnout v dané situaci, jaké opatření bude vojákům uloženo, má v celém rozsahu v rukou prezident a ministr, v rozsahu vojenských řádů má tuto pravomoc kázeňská komise nebo orgány s kázeňskou pravomocí.

Mezi kázeňské odměny, které mohou být vojákům uděleny patří „*písemná pochvala, prominutí dříve uloženého kázeňského trestu nebo jeho zahlazení, peněžitý nebo věcný dar.*“ Co se týče kázeňských trestů, které jsou ukládány za kázeňské přestupky zná zákon tyto tresty: „*napomenutí, písemná důtka, výstraha pro neodpovědný výkon služby, snížení služebního platu až o 15 % až na dobu 6 měsíců.*“ Pokud je kázeňský trest ukládán, je povinností, aby byl zjištěn skutkový stav věci, aby se příslušný voják mohl vyjádřit ke všem obviněním, mohl se hájit a sám navrhnout jiné důkazy, které by dokazovaly jeho nevinu. Uložený kázeňský trest se zahladí do 1 roku od pravomocného rozhodnutí o uložení. Na vojáka se poté hledí, jako by nebyl nikdy potrestán. Zahlazení je možné i dříve, a to v případě dobrého chování nebo výborných výsledků, za který lze uložit kázeňskou odměnu, a to právě ve formě prominutí kázeňského trestu.⁷³

2.6.4. Disciplinární odpovědnost úředníků ÚSC

Úředníci ÚSC jsou taková speciální skupina zaměstnanců. Svoji pracovní správní činnost vykonávají v úřadu dané obce. „*Správními činnostmi se pro účely tohoto zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku.*“⁷⁴ Pouze zaměstnanci územního samosprávného celku se mohou podílet se na výkonu správních činností.⁷⁵

⁷³ §50-58 Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

⁷⁴ §2 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

⁷⁵ PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. Zákon o úřednících územních samosprávných celků: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s.8 ISBN 978-80-7552-301-3.

Tito zaměstnanci nejsou ve služebním poměru, ale jejich pracovní poměr je regulován smluvním pracovním právem, tedy zákoníkem práce⁷⁶ a zákonem o úředních ÚSC.⁷⁷ Zákon o úřednících je specifickým tím, že i přes soukromoprávní úpravu pracovního poměru se zde vyžaduje vyhlášení volného pracovního místa na základě tzv. veřejné výzvy. Tento proces je velice formalizovaný, a tak probíhá i výběrové řízení. Ještě více přísnější podmínky jsou vyžadovány na vznikl pracovního poměru „vedoucích úřadů“ a „vedoucích úředníků.“⁷⁸

Pokud bychom se podívali na disciplinární odpovědnost úředníků, zjistíme že zákon o úředních ÚSC neobsahuje ustanovení o kárné odpovědnosti, kterou známe ze zákona o státní službě. Tyto pracovní vztahy jsou upraveny pracovní smlouvou, a proto přichází v úvahu ustanovení ze zákoníku práce o odpovědnosti zaměstnance, případně ustanovení o porušení pracovních povinností apod.⁷⁹ Za určitou snahu o včlenění disciplinární odpovědnosti do zákona o úřednících ÚSC lze považovat §12 tohoto zákona. Toto ustanovení ovšem dopadá pouze na vedoucí úředníky. Je zde např. uvedeno že pokud by se vedoucí úředník dopustil závažného porušení svých povinností, může být odvolán ze své funkce. Tento příklad ukazuje na situaci, kdy by nebylo možné použít právní úpravu zákoníku práce. Je to z toho důvodu, že zákon o úředních ÚSC má výlučnou přednost aplikace a jiné ustanovení použít nelze. V této právní úpravě je uvedeno, že při odvolání z funkce vedoucího pracovníka pracovní poměr úředníka nekončí a je zde povinnost nabídnout mu jiné pracovní místo, které by odpovídalo jeho kvalifikačním předpokladům. Zde může nastat problém a to ten, že pokud byl úředník odvolán pro zaviněné neplnění svých pracovních povinností, územní samosprávný celek nebude dále chtít tohoto úředníka zaměstnávat. V tomto případě by pak přicházelo v úvahu ustanovení §52 zákoníku práce o rozvázání pracovního poměru.⁸⁰

⁷⁶ Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce

⁷⁷ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

⁷⁸ VEDRAL, Josef. K zákonu o úřednících územních samosprávných celků. Právní zpravodaj. 2003, č. 1, s. 9–10

⁷⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2006. Beckovy právnické učebnice. s. 515–516 ISBN 80-717-9442-2.

⁸⁰ Chrástková, K. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In „Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník z mezinárodní konference Třešť, 22. - 24. října 2003. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 180–189

3. Historický vývoj státní služby na našem území

Moderní pojetí institutu státní služby se začíná v Evropě vyvíjet na konci 19. století. V této době provází Evropu velká řada sociálních, společenských, hospodářských a kulturních změn. Všechny tyto změny začínají udávat směr, kterým se novodobá civilizace bude ubírat. Začínají se utvářet nové podoby liberálních států v Evropě a začíná se rozvíjet podoba veřejného a soukromého práva. V souvislosti s novou podobou veřejného práva se začíná oddělovat postavení státních zaměstnanců od klasické soukromoprávní modifikace a postupně je formulována jejich specializovaná právní úprava. „*Po pádu absolutistického státu se vytvořila profesionální byrokracie, která se stala jádrem aparátu státní správy.*“ Stát jako zaměstnavatel stanovuje základní organizaci státní správy, na které jsou vytvořena služební místa s určitým okruhem pravomocí a povinností. Zaměstnanec pracující pro stát získává právní status úředníka, s kterým jsou spoje určitá privilegia a stabilní zaměstnaní. I toto speciální postavení sebou nese určitá omezení, a to v podobě disciplinární odpovědnosti a částečného omezení občanských práv. K většímu uvolnění a snaze o respektování lidských práv dochází až po druhé světové válce, kdy se začínají sdružovat odborové organizace. V západní Evropě se systém státní služby téměř oddělil od vlivu politické moci. Státní služba se tak stala nezávislým úřadem. S politickou mocí je státní služba spojena s co nejužším okruhem osob a v co nejnужněších případech. Bývají to nejčastěji ty nejvyšší pozice, jako je místo státního tajemníka, ministerského ředitele apod.⁸¹

Do roku 1914 se dá státní služba charakterizovat jako úřad, který byl určité osobě svěřen jménem panovníka, za určitou odměnu a v příslušně zařazeném oboru, za který tento úředník vykonával práva a povinnosti státu.⁸² Úředníci měli rozdělený pravomoci podle důležitosti na nižší a vyšší úkoly a rozdělené sekce podle toho, zda se jednalo o státní službu vojenskou nebo civilní. Aby mohl být uchazeč přijat do služby musel nejprve prokázat určitou způsobilost, kterou zákona vyžadoval. Byla povinnost mít rakouské státní občanství, mít min. zákonný věk 18 let a zároveň nebýt osobou starší 40 let, bezúhonnost a pokud se jednalo o

⁸¹ VESELÁ, Monika. Státní služba. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s.40-41 ISBN 80-210-1660-4.

⁸² Ottův slovník naučný: ilustrovaná encyklopedie obecných vědomostí. Praha: Paseka, 2003. s. 483-484 ISBN 80-720-3324-7.

bezplatnou službu musel uchazeč prokázat, že dosahuje dostatečných příjmů nebo majetku pro obživu sebe a svojí rodiny.

K povinnosti státních úředníků patřilo řádné plnění svých závazků, slušnost, nestrannost, mlčenlivost, zákaz přijímání darů, nemít žádné vedlejší zaměstnání, respektování zákonů a bylo též zakázáno samovolně opustit své služební místo. K právům, která úředníkům ve služebním úřadě náležela patřily služební požitky, zaopatření pro případy stáří jak pro sebe, tak i pro případné vdovy nebo sirotky. Služební požitky se skládaly ze základního platu a přídatků. Plat byl rozdělen podle toho, do které z 11 hodnostních tříd úřední osoba patřila. Byl zde automatický postup z jedné třídy do další, a to vždy po uplynutí 4-5 let strávených v jedné třídě. Zdarma zpravidla sloužili ti úředníci, kteří se k výkonu své služby teprve připravovali. Po zařazení do určité hodnostní třídy už plat pobírat začali.⁸³

V roce 1914 byla přijata Služební pragmatika⁸⁴, která s občasnými omezeními platila až do roku 1950. Tento zákon upravoval především „*práva a povinnosti státní zaměstnanců, průběh služebních vztahů a disciplinární odpovědnost.*“ Byly zde vytvořeny nové služební třídy, platové stupně a automatický kariérní růst. Postupně se kariérní postup začal podmiňovat úspěšným složením odborné zkoušky.⁸⁵

Po první světové válce, když došlo k sjednocení Československé republiky nastal problém platnosti Pragmatiky na území Podkarpatské Rusi a Slovenska. Problém se nakonec vyřešil přijetím zákona č.269/1920,⁸⁶ kde došlo k sjednocení poměrů všech úředníků nacházející se v Československu. V návaznosti na tento zákon bylo nutné upravit i platové poměry úředníků, a tak byl přijat platový zákon.⁸⁷ Ve 30 letech 20 století byl do oblasti disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců zařazen nový zákon č. 147/1933,⁸⁸ který rozšiřoval situace, za které mohl být úředník stíhán a zavedl nové tresty za tato provinění. Nově přijatý zákon

⁸³ VESELÁ, Monika. Státní služba. Brno: Masarykova univerzita, 1997 s.42 ISBN 80-210-1660-4.

⁸⁴ Zákon ze dne 25. ledna 1914 č. 15 Říšského zákoníku o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců

⁸⁵ ČEBIŠOVÁ, T.: Veřejná služba na prahu 21. století. In: Vybrané otázky správního práva AUC Iuridica 2001, s. 205. ISSN: 0323-0619.

⁸⁶ Zákon č.269/1920, kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského.

⁸⁷ Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (slatový zákon)

⁸⁸ Zákon č. 147/1933 Sb. z. a n. o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli

o obraně státu státnímu zaměstnanci stanovil nový okruh povinností, který měl ve svém služebním zařazení vykonávat.⁸⁹

Velké problémy nastaly po druhé světové válce v letech 1945-1948. Byla zde potřeba řešit otázku odškodnění a rehabilitací osob, které byly ze svého služebního místa perzekuovány nebo jim byla způsobena jiná majetková či nemajetková újma. Byla snaha očistit služební místa od všech osob, které kolaborovaly s okupanty a přistoupilo se rozsáhlému jmenování státních úředníků do úřadu státní služby.

Rok 1948 se stal velmi přelomovým rokem co se týče našeho právního systému. Začalo pomalu docházet ke kádrovým čistkám a odstraňování veřejných zaměstnanců. Zákonem č. 213/1948 Sb.,⁹⁰ byla legalizována všechna opatření, která vydaly akční výbory. Tento zákon podřídil institut státní služby pod absolutní politikou moc. V roce 1950 byl přijat nový zákon o státních zaměstnancích.⁹¹ Tento zákon již nerozlišoval veřejnoprávní nebo soukromoprávní poměry, ale řadil je do jednotného pracovního poměru.⁹² Celý proces přijímání zákonů v rámci pracovního práva byl završen roku 1965 přijetím zákoníku práce.⁹³ Nově šlo charakterizovat služební poměr jako institut, který odpovídal potřebám výkonu veřejné správy a byl upraven speciálními zákony.⁹⁴ Po roce 1989 se postupně začal měnit právní systém Československé republiky. Začala být snaha reformu veřejné správy a opětovné oddělení veřejného práva od soukromého. Byla snaha vrátit služební zákon do podoby slučující se s demokratickým právním systémem. Začaly se pomalu oddělovat některé formy státní služby do speciálních právních předpisů, byly přijaty například tyto zákony:

1. Zákon č. 186/1992 Sb. České národní rady o služebním poměru příslušníků Policie České republiky
2. Zákon č. 555/1992 Sb. České národní rady o Vězeňské a justiční strážní České republiky
3. Zákon č. 527/1992 Sb. České národní rady o Bezpečnostní informační službě České republiky
4. Zákon č. 13/1993 Sb. Celní zákon
5. Zákon č. 133/1985 Sb. České národní rady o požární ochraně

⁸⁹ Zákon č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu

⁹⁰ Zákon č. 213/1948 Sb. o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů

⁹¹ Zákon č. 66/1950 Sb. o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců

⁹² VESELÁ, Monika. Státní služba. Brno: Masarykova univerzita, 1997 s.43 ISBN 80-210-1660-4.

⁹³ Zákon č. 65/1965 Sb. zákoník práce

⁹⁴ WEYR, František. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 592-602 ISBN 80-902-7529-X.

Reformace veřejné správy a veřejného sektoru trvala několik let. V oblasti veřejné správy bylo přijato velké množství zákonů, nicméně kodifikace služebního zákona a následná účinnost tohoto zákona se stala velkým oříškem pro naše zákonodárce. Legislativní proces zákona o státní službě v sobě nesl spoustu problémů, které se táhly další desetiletí.

4. Legislativní vývoj zákona o státní službě

Zákon o státní službě prošel v České republice dlouhou fází legislativního vývoje. Právní úprava státní služby byla připravována s různými přestávkami už od roku 1992. Větší tlak na dokončení právní úpravy státní služby byl až po vzniku České republiky. Vlády, které byly od roku 1993 u moci, se ve svých programových prohlášení zavazovaly k přípravě návrhu právní úpravy státní služby. Byly zde celkem čtyři pokusy o kodifikaci právní úpravy. Až čtvrtý pokus kodifikace se setkal s úspěchem.

Kvůli velkému politickému tlaku, bylo velmi obtížné prosadit určitou právní úpravu a případná kompenzační opatření, protože se tento zákon týkal velkého množství fyzických osob. To znamenalo i zvýšený požadavek na státní rozpočet. Vedly se diskuze, zda se do státní služby zavede tzv. definitiva či nikoli, a také zda bude nadále platný tzv. lustrační zákon.⁹⁵ Přes vášnivé diskuze, jak bude služební zákon vypadat, bylo zřejmé, že se musí stát součástí právního řádu, jelikož to byla jedna z podmínek pro vstup do Evropské Unie a předpoklad pro čerpání dotací ze strukturálních fondů Evropské Unie. Důvodová zpráva uvádí, že výše nákladů na nabytí účinnosti služebního zákona činí 750 mil. Kč za rok. I tato skutečnost byla důvodem neustálého odkládání účinnosti právní úpravy.⁹⁶

Dne 8. prosince 2000 vláda předložila poslanecké sněmovně návrh zákona jako sněmovní tisk 792. První čtení proběhlo 1. března 2000. Projednání návrhu bylo přerušeno a další čtení proběhlo 23. května 2001. Poté byl návrh zákona přikázán k projednání výborům, kde jim byla stanovena lhůta 120 dní. Druhé čtení se konalo 6. února 2002, kde návrh zákona prošel jak obecnou, tak podrobnou rozpravou. Třetí čtení proběhlo 12. března 2002, kde byl návrh zákona schválen

⁹⁵ KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB a Helena ÚLEHLOVÁ. Služební zákon. Ostrava: Sagit, 2002. s. 13 ISBN 80-720-8337-6.

⁹⁶ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. s. 13-14 ISBN 978-80-7380-518-0.

Poslaneckou sněmovnou. Senát tento návrh zákona schválil 29. dubna 2002. Dne 3. května 2002 byl zákon doručen prezidentovi republiky, který tento zákon podepsal a schválený zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen 28. května 2002 pod číslem 218/2002 Sb.⁹⁷

Účinnost tohoto zákona měla nastat dne 1. ledna 2004. To se ale nestalo a účinnost zákona byla několikrát odložena. V roce 2013 vláda navrhla, aby byl tento zákon zrušen a byl nahrazen zákonem novým, a to zákonem o státních úřednících, který připravovalo Ministerstvo vnitra. Nicméně návrh byl později stažen, a to z důvodu, velkého množství nevypořádaných připomínek.

Dne 23. prosince 2013 předložila Skupina poslanců tedy Roman Sklenák, Jeroným Tejc, Lubomír Zaorálek, Bohuslav Sobotka, Jan Hamáček a Milan Chovanec sněmovně návrh služebního zákona. Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk 71. První čtení zákona proběhlo 22. ledna 2014. Druhé čtení návrhu služebního zákona se konalo 16. července 2014, kde prošlo jak obecnou, tak i podrobnou rozpravou. Ve třetím čtení se návrh zákona vrátil na opakování druhého čtení, kde byly komplexně přepracovány pozměňovací návrhy, mezi které patří např.: zrušení Generálního ředitelství státní služby. Dne 10. září 2014 byl návrh zákona schválen a dále postoupen Senátu. 1. října 2014 byl návrh zákona schválen 47 senátory a byl postoupen Prezidentovi republiky, který tento návrh zákona vetoval. I přes to, byl návrh zákona v původní verzi přehlasován Poslaneckou sněmovnou a dne 6. listopadu 2014 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2014 Sb.⁹⁸ Účinnost tohoto zákona byla nastavena na 1. ledna 2015 a to se nakonec i podařilo. Od té doby máme účinný zákon o státní službě.⁹⁹

⁹⁷ Sněmovní tisk 792 Vládní návrh služebního zákona [online]. Poslanecká sněmovna: Parlament České republiky, 2002 [cit. 2020-03-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=792>

⁹⁸ Sněmovní tisk 71 Novela z. - služební zákon [online]. Poslanecká sněmovna: Parlament České republiky, 2014 [cit. 2020-03-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>

⁹⁹ Státní služba [online]. Praha: Vláda ČR (c) 2009-2020, 2015 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/statni-sluzba-132747/>

Mezi tři základní pilíře právní úpravy služebního zákona byly zakotveny tyto požadavky:

1. Odpolitizování

Byl zde požadavek jasných hranic mezi politickými a úřednickými pozicemi. „*Oddělení personální kompetence od politického vedení*“ a důležitou roli měly hrát služební orgány mezi které patřil státní tajemník, personální ředitel či náměstek ministra vnitra pro státní službu

2. Odbornost

Byla zvolena jasná pravidla pro výběrová řízení s kariérními prvky, také vznikl požadavek na úřednickou zkoušku a průběžné vzdělávání úředníků. To také znamenalo, že zde bude alespoň minimálně jednou za rok povinné hodnocení zaměstnanců. Bude se zjišťovat, jak si vedou na dané pozici a zda splňují kvalifikační požadavky.

3. Otevřenost

Byla striktně nastavena pravidla pro manažerská a personální řízení, tak i pro služební řízení, kárná a odvolací řízení.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. s. 16 ISBN 978-80-7380-518-0.

5. Státní služba

Zákon o státní službě přinesl do našeho právního řádu mnoho změn. Nejvýraznější změnou byla přeměna postavení osob, které vykonávaly svůj pracovní poměr ke státu. Jednalo se tedy nejčastěji o zaměstnance ve správních úřadech, kteří vykonávali státní správu. Jejich režim spadající do soukromého práva pod zákoník práce se změnil na veřejnoprávní režim spadající pod zákon o státní službě. Roli zaměstnavatele přebíral stát a nese označení tzv. služebního orgánu. Tento služební orgán disponuje autoritou a veřejnou mocí nad svými státními zaměstnanci.

Státní služba v České republice spadá do smíšeného modelu veřejné služby. Nemáme tu institut definitivy, ale je zde stanovený určitý karierní postup z určité pracovní pozice na jinou. Bohužel v České republice nastávají situace, že i když jsou splněny kvalifikační požadavky dochází k situacím, kdy je na určitá místa stanovena minimální praxe v oboru a nutností je působení na určitém stupni řízení. Tato podmínka vede k tomu, že se na vypsání pozice nemá uchazeč, jak dostat, a to i přes to, že by splňoval kvalifikační podmínky určitého stupně vzdělání.¹⁰¹

Zákon o státní službě se nechal částečně inspirovat svým nerealizovaným předchůdcem, služebním zákonem z roku 2002. Z této právní úpravy převzal některé instituty a jiné zcela opomenul. Oba služební zákony byly přijímány pod značným politickým a časovým nátlakem. První verze služebního zákona musela být přijata co nejdříve, kvůli podmínkám, které Evropská Unie stanovila pro své nově přistupující státy. Dále byly stanoveny podmínky pro čerpání evropských dotací do systému státní služby, které byly kvůli velkému politickému boji pro náš stát těžce dosažitelné. Politické zájmy se dostávaly do konfliktu s nezávislostí státní služby. Ta měla být v původním služebním zákoně č. 218/2002 Sb. odpolitizovaná a nezávislá od jakékoliv politické moci. S touto ideou se naši nejvyšší političtí představitelé nechtěli ztotožnit a vzdát se tak svého vlivu. Chtěli na tento úřad dále dosazovat osoby, které budou nadále prosazovat zájmy jednotlivých politických stran či jednotlivců, podle svého záměru. To vše mělo za následek odsouzení účinnosti původní verze služebního zákona. Nakonec byl v České republice vytvořen kompromis v podání nové verze zákona o státní službě. Tato koncepce právního předpisu byla oproti původní verzi značně oslabena ve

¹⁰¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s.133 ISBN 978-80-7400-727-9.

stěžejních bodech. Jednalo se o institut jednotného řízení pro sektor státní služby a o bod odpolitizování státní služby od politického vlivu. V původní verzi zákona mělo být garancí pro nezávislost státní služby vytvořeno Generální ředitelství. To mělo mít v čele svého generálního ředitele jmenovaného prezidentem České republiky na návrh vlády České republiky. Tento služební orgán měl být zřízený pro odborné řízení sektoru státní služby v našem státě. Měl se vyznačovat svoji velkou mírou nezávislosti a s tím adekvátními pravomocemi. Výsledkem nově přijaté verze zákona o státní službě bylo nezvyklé uspořádání sekcí pro tento institut, který zřizovalo Ministerstvo vnitra. Tento zjevně samostatný institut je ve skutečnosti organizačním útvaru Ministerstva vnitra. V čele úřadu státní služby stojí náměstek Ministerstva vnitra. Pro tento post je důležité nejprve projít výběrovým řízením, kde pak vhodného kandidáta na návrh předsedy vlády jmenuje vláda. Ta má vůči náměstkovi pro státní službu kontrolní a řídicí pravomoc. Je zde možné tuto pravomoc převést na ministra vnitra. Ten má totiž povinnost předkládat vládě návrh na systemizaci státní služby.

Služební zákon byl již od svého počátku normotvorby naplněn velkými nadějemi o reformě a modernizaci veřejné správy v našem státě. Ukázalo se, že v systému veřejné správy je i po Sametové revoluci Česká republika velice konzervativní stát, co se týče reform. Jako příklad lze uvést *„naše a zahraniční expertízy poukazující na přílišný resortismus a na úzkou specializaci v české státní správě. Zákon o státní službě utvrdil tento trend, když svázal vznik a průběh služebního poměru téměř bezvýjimečně s „oborem služby“.* Neschopnost koordinace, která byrokratizuje a prodražuje správu, souvisí s nedostatkem širších zkušeností, které se obvykle získávají mezioborovou rotací především vedoucích úředníků.“ Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě podléhá velkému množství kritiky z řad odborníků i velké části veřejnosti. Je zde kritizováno třeba to, že výraz řádný výkon služby je hlavně spjatý s dodržováním právních předpisů nikoliv již s efektivitou nebo hospodárností výkonu dané úřadu. Jako příklad lze uvést, že se veřejné finanční prostředky poskytovaly na platy nikoliv reálného počtu státních zaměstnanců, ale na plánované zaměstnance, kterých bylo poměrně větší množství. Dále je kritizováno to, jak probíhá hodnocení státní zaměstnanců. Je zde pouhé seznámení s vytvořeným hodnocením, nikoliv popovídáním se státním zaměstnancem a tím získaná zpětná vazba, která je důležitá pro daného nadřízeného v jeho další služební činnosti. Velká kritika dopadá na obsazování vrcholových služebních míst, kde je problém spatřován v obrovském politickém vlivu při

výběrových řízení. Zákon o státní službě je zasažen velkými interpretačními potížemi. Jsou zde nejasné a nedůsledně používané pojmy a tím je i zasaženo fungování právního řádu České republiky.¹⁰²

Během krátké doby, co byl přijat zákon o státní službě, byl k Ústavnímu soudu podán návrh na zrušení tohoto zákona, prezidentem České republiky. Ústavní soud vydal dne 30. června 2015 ústavní nález pod spisovou značkou Pl. ÚS 21/14.¹⁰³ Plénum Ústavního soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho částí posoudilo a náležením rozhodlo tak, že zrušilo ustanovení § 17. odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě. To odůvodnili tím, že vyžadovat souhlasy těch, kdo stojí v čele sedmi ústředních orgánů státní správy by zatížilo rozhodování vlády. Ústavní soud tímto rozhodnutím nezpochybňuje nezávislé postavení regulačních orgánů a dává za pravdu, že je jich pro řádné fungování demokratického státu třeba. Nicméně prvky, které jsou uplatněny v rámci nezávislosti úřadu „*musí respektovat ústavní pořádek a musí být hodnoceno systémově v kontextu celkového ústavního uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomocí a kompetencí v rámci veřejné moci váží na odpovědnost vlády za výkon státní správy.*“ Důležité otázky o fungování státní služby není možné, ani zákonem, odebrat z odpovědnosti vlády. Není možné tedy učinit to, aby konečné slovo v daném rozhodnutí měl vedoucí správního úřadu. To ani přes rozměrné regulace unijního práva na požadavky nezávislého orgánu pro regulaci ve zvláštních odvětvích veřejné správy. Z čl. 68. odst. 1 Ústavy¹⁰⁴ vyplývá, že „*za řádný chod státní správy a nyní i státní služby nese odpovědnost vláda vůči Poslanecké sněmovně, nikoli vůči vedoucím několika ústředních správních úřadů různého typu.*“ Parlament má tedy ústavní odpovědnost nést tuto zodpovědnost. Vláda se nemůže zbavit dané zodpovědnosti a zmocnit jiný ústřední úřad, aby za danou věc odpovídal, byť by s tím souhlasila.¹⁰⁵

Ústavní soud se zabýval i otázkou celkového legislativního procesu přijímání zákona o státní službě od jeho předložení, projednání až po přijetí do právního řádu České republiky. Prezident v návrhu namítal porušení základních legislativních principů, které jsou stanoveny v čl. 41 odst. 2 Ústavy. Bylo to z toho důvodu, že novelizace služebního zákona č. 2018/2002 Sb. byla postupně nahrazena zcela

¹⁰² HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 341 ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁰³ Ústavní soud: Nález ze dne 30. 6. 2015. Pl. ÚS 21/14. Brno, Dostupné také z: http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-21-14_1

¹⁰⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

¹⁰⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 341 ISBN 978-80-7400-624-1.

novým návrhem zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě a stará koncepce byla zrušena. Tím se prezident domníval porušení ústavnosti České republiky. Ústavní soud se s prezidentovým vyjádřením ztotožnil a dal mu za pravdu, že v návrhu vyzdvihl negativní aspekty zákonodárné činnosti Parlamentu. Dále uvedl, že pozměňovací návrhy většího rozsahu v rámci judikatury dovoluje. Nicméně se i Ústavní soud poprvé setkal s tím, že těmito pozměňovacími návrhy poslanci Parlamentu České republiky v rámci své legislativní činnosti navrhly úplně nový zákon, který původně novelizovaný ruší. Také dal prezidentovi za pravdu v tom, že proces přijímání tohoto zákona má v sobě ústavní vady a nerespektuje akcesorický vztah pozměňovacích návrhů k původně předloženému zákonu. Ústavnímu soudu přijde nepřipustné, aby byl ve druhém čtení předložen úplně nový zákon, místo pozměňovacích doplňků původní verze návrhu. Pravidla, která určují legislativní proces, nejsou samoučelná. Parlament České republiky má povinnost, jakožto nositel zákonodárné moci, tyto pravidla dodržovat. Derogace právního předpisu přichází v úvahu, pokud se zjistí, že porušuje zakotvené normy v ústavním nebo podústavním právu. I to má samozřejmě své podmínky a to takové, že zde musí být porušen přímý odraz v hodnotě, principu nebo dalším aspektu ústavního práva. Daný případ, který Ústavní soud hodnotí, musí být posuzován i z hlediska principu ochrany občanů, „*právní jistoty, materiálního právního státu a v neposlední řadě efektivní ochrany ústavnosti. Jinými slovy případná derogace právního předpisu nemůže zasáhnout ústavně chráněné hodnoty, zejména princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, více než samotný způsob přijetí napadeného předpisu. Ústavní soud by poté derogačním zásahem svou roli ochránce ústavnosti nenaplnil.*“ Ústavní soud tedy došel k závěru, že i přes formální vady, které byly v průběhu legislativního procesu provedeny, zde není důvod k derogaci právního předpisu zákona o státní službě. V úvahu vzal Ústavní soud i to, že zákon o státní službě je výsledkem politické schody. Při derogaci tohoto zákona by byla narušena právní jistota právního řádu. Doba, za kterou by byla přijata nová právní úprava by mohla být velice dlouhá. To by po významně znejistilo státní zaměstnance, kteří v systému státní služby pracují. Ústavní soud tedy návrh podaný prezidentem České republiky zamítnul a neshledal napadená ustanovení protiústavní.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ústavní soud: Nález ze dne 30. 6. 2015. Pl. ÚS 21/14. Brno: TZ 59/2015. Brno, Dostupné také z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-castecne-vyhovet-navrhu-prezidenta-republiky-ve-veci-sluzebniho-zakona/>

5.1. Ústavní základy státní služby

Státní služba patří mezi základní instituty veřejné správy.¹⁰⁷ Veřejná správa je činnost vykonávána ve veřejném zájmu, při kterém se řídí veřejné záležitosti a je zde směřován určitý cíl. Takto zní pozitivní vymezení veřejné správy.¹⁰⁸ Ústava ve svém čl. 2 odst. 1 stanoví že, „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.* V čl. 2 odst. 3 Ústavy je uvedeno že, „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Státní služba je vykonávána úřednickým aparátem, tedy úředníky, kteří jsou zaměstnanci veřejného sektoru a tím je vytvořen personální základ veřejné správy.¹⁰⁹

V čl. 79 odst. 2 Ústavy je zmíněno že, „*právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“ Toto ustanovení nám předpokládá, že bude přijata zvláštní právní úprava, která bude upravovat právní vztahy zaměstnanců ke státu a bude odlišná od právní úpravy, která je obsažena v zákoníku práce. Jedním z hlavních důvodů, proč se zákonodárci rozhodli tento článek zakotvit do ústavy byl ten, že v minulosti ovládla státní správu jak po ideologické, tak i personální stránce Komunistická strana Československá. To mělo za následek, že vše vedlo k přísnému dohledu ve vztahů nadřízenosti a podřízenosti a byly zde vytvářeny anomální vztahy. Vše mělo za následek deformaci výkonu činnosti veřejné správy a veřejného zájmu¹¹⁰

V Listině základních práv a svobod je v čl. 21. odst. 4 uvedeno, že „*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“ Tento článek v sobě zahrnuje „*nejen vyloučení jakékoliv formy diskriminace v přístupu k těmto funkcím, nýbrž také právo tyto funkce nerušeně a podle předem stanovených pravidel vykonávat*“ Toto ustanovení v Ústavě chrání státní zaměstnance při výběrových řízeních, a také proti svévolnému odvolání z místa.¹¹¹

¹⁰⁷ SKULOVÁ, Soňa. Základy správní vědy. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 121 ISBN 978-80-210-7335-7.

¹⁰⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 6 ISBN 978-80-7400-727-9.

¹⁰⁹ SKULOVÁ, Soňa. Základy správní vědy. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s.121 ISBN 978-80-210-7335-7.

¹¹⁰ RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 738-739 ISBN 978-80-7478-809-3.

¹¹¹ POSPÍŠIL, Ivo, Tomáš LANGÁŠEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Eliška WAGNEROVÁ A KOL. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. s. 509–510 ISBN 978-80-7357-750-6.

Právní úprava státní služby vychází z těchto hlavních zásad.

1. Služebním zákonem se má zlepšit výkon státní správy České republiky.
2. Díky zakotvení právní úpravy v čl. 79 odst. 2 Ústavy je právní úprava provedena zákonem.
3. Právní úprava se vztahuje pouze na zaměstnance, který mají svůj pracovní poměr ke státu a stanou se státními zaměstnanci. Mezi zákonem určené zaměstnance, kteří mají pracovní poměr ke státu, patří zaměstnanci na ministerstvech a jiných správních úřadech.

Lze říci, že právní úprava státní služby se nevztahuje na orgány, které nejsou součástí výkonné moci a nevykonávají státní správu. Z ústavy vyplývá, že se tento zákon nevztahuje na příslušný bezpečnostních složek, jako je Policie České republiky, Vězeňská služba, Hasičský záchranný sbor nebo vojáci z povolání, též se služební zákon nevztahuje na úředníky územně samosprávných celků. Všechny tyto útvary mají vlastní úpravu pracovně právních vztahů, kde se podpůrně používá ustanovení ze zákoníku práce. Z působnosti služebního zákona jsou i vyňaty pracovně právní vztahy soudců, justičních čekatelů, vyšších soudních úředníků, které mají svoji úpravu zakotvenou v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a v zákoně č. 189/1994 Sb. o vyšších soudních úřednících. To samé platí o státních zástupců a ostatních soudních úřednících, kteří jsou upraveny zákone č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství.¹¹²

5.2. Vztah zákona o státní službě k jiným právním předpisům

Co se týče právního řádu, řeší se zde vztahy mezi zákonem o státní službě a ostatními právními předpisy. K tomuto tématu je potřeba řešit dvě základní otázky a to v oblasti hmotněprávní úpravy a úpravy procesně právní. Z hmotněprávního hlediska se jedná o vztah práv a povinností státních zaměstnanců. Z tohoto hlediska zákon o státní službě deleguje na ustanovení, která jsou obsažena v zákoníku práce. Služební zákon se na zákoník práce odkazuje nejčastěji ve své části páté, kde jsou upraveny podmínky pro výkon služby a části osmé, která se zabývá kolektivními právy státních zaměstnanců. Dalo by se říci, že i občanský zákoník se zde dá brát

¹¹² KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB a Helena ÚLEHLOVÁ. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002. s. 24-25 ISBN 80-720-8337-6.

jako hmotně právní předpis vztahující se k zákoně o státní službě, a to z toho důvodu, že působí jako subsidiární předpis pro zákoník práce. Není tedy vyloučeno, že by se některá ustanovení občanského zákoníku nedala teoreticky použít. Z procesního hlediska se jedná o realizaci služebních vztahů. Zde se podpůrně používá správní řád.¹¹³

6. Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě

Služební poměr, který je vykonáván státními zaměstnanci pod zákonem o státní službě nemá svojí povahou nijak blízko ke klasickému pracovnímu poměru podle zákoníku práce. Naopak blízký a podobný vztah mají tito zaměstnanci ke služebnímu poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kteří vykonávají svůj služební poměr podle zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a ke služebnímu poměru vojáků podle zákona č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání a zákona č. 45/2016 Sb. o službě vojáků v záloze.

V zákoně o státní službě najdeme velké množství kogentních norem, z čehož vyplývá, že jde o veřejnoprávní metodu dané právní úpravy. Ve státní službě je zavedená pevná systemizace služebních míst, kterou zpracovává Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí. Podnět k systematizaci služebních míst navrhuje služební úřad. Jako cíl bylo stanoveno, že se má najít optimální počet služebních míst, podle dostupných finančních prostředků pro sektor veřejné správy. Systemizace míst je schvalována vládou České republiky, vždy na období jednoho roku. Tento mechanismus spolu s požadavky na kvalifikační předpoklady pro výkon státní služby, úřednickou zkouškou, regulérním hodnocením a kárná odpovědnost státních zaměstnanců apod. je předpokladem pro to, aby v České republice byla vykonávána stabilní, profesionální, kontinuální a nestranná státní služba. Těmto mechanismům vychází vstříc i to, že služební poměr nemá státní zaměstnanec vykonávat k ministerstvům nebo jiným správním úřadům, nýbrž ke státu. Státní zaměstnanec je rozhodnutím přidělen na své služební místo ke konkrétnímu služebnímu úřadu, ve kterém bude vykonávat svoji státní službu. Každý služební úřad v České republice má svého státního tajemníka. Na Ministerstvu vnitra zastává nejvyšší funkci v rámci odboru pro státní službu

¹¹³ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). s. 333 ISBN 978-80-7400-667-8.

náměstek ministra vnitra pro státní službu. Tento náměstek bývá často propírán v médiích, kvůli svému politickému vlivu a prosazování svých politických zájmů. Díky tomu není zajištěna nezávislost sektoru státní služby. Co se týče státního tajemníka, je to osoba, která je na svůj post jmenována příslušným vedoucím Úřadu vlády nebo ministrem, a to na dobu 5 let. Tuto funkci lze bez časového omezení opakovat.

Zákon o státní službě obsahuje vymezení právních poměrů státních zaměstnanců, jejich služební vztahy, organizační věci, odměňování, kárné opatření nebo třeba i organizační věci zaměstnanců, kteří vykonávají svůj pracovní poměr ve správních úřadech podle zákoníku práce.¹¹⁴

6.1. Předmět úpravy

Předmětem právní úpravy zákona o státní službě je organizace státní služby, právní poměry státní zaměstnanců, jejich vzdělávání a úřednická zkouška, náhrada škody a odměňování. Státní služba je vykonávána na správních úřadech a je vykonávána pouze fyzickými osobami, které zákon pojmenovává jako státní zaměstnance. Ti jsou ve svém výkonu služby zařazeni na konkrétní služební místo, kde se snaží vykonávat svoji práci řádně, nezávisle, hospodárně, v souladu se služební kázní apod. V §5 jsou vymezeny činnosti, které pod služební zákon spadají. Pokud je daná podmínka splněna, je možné svého zaměstnance zařadit pod služební poměr. Státní služba zahrnuje širokou škálu činností například sem patří příprava návrhů právních předpisů, audit, zadávání veřejných zakázek, příprava dotační politiky, ochrana utajovaných informací, zabezpečování obrany státu, politika výzkumu a vývoje, správa informačních systémů veřejné správa a další. V § 2 jsou upravena všechna pracovní zařazení, na která se tento zákon nevztahuje. Jako příklad zde můžeme uvést členy vlády, Generální štáb Armády České republiky, vedoucího Úřadu vlády, Vojenskou policií a další.¹¹⁵

V rámci zákona o státní službě je nutné odlišit význam základních pojmů. Jedná se o pojmy služební úřad vs. správní úřad a služební orgán vs. správní orgán.

¹¹⁴ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). s. 330–331. ISBN 978-80-7400-667-8.

¹¹⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 342. ISBN 978-80-7400-624-1.

6.1.1. Správní úřad

Legální definice pojmu správní úřad můžeme nalézt v čl. 79 odst. 1 Ústavy.¹¹⁶ Tento pojem je hmotněprávní povahy a je vyobrazen z pohledu institucionálního. Označuje orgány státu, kterým byl svěřen výkon státní správy a jsou považovány za přímí vykonavatelé stát správy v České republice.

Podle § 3 zákona o státní službě se správním úřadem rozumí ministerstvo nebo jiný správní úřad, pokud je tento úřad zřízený zákonem a výslovně je v něm stanoveno jeho označení jako správní úřad nebo orgán státní správy. V tomto ustanovení je pojem správní úřad vyobrazen z hlediska zákona o státní službě nikoliv podle správního řádu. Z toho nám z toho vyplývá, že ne každý správní úřad podléhá právní úpravě zákona o státní službě. Také můžeme říci, že ne každý státní zaměstnanec, který vykonává státní správu je zaměstnán na základě služebního zákona. Všechny tyto věci jsou upraveny v pozměňovacím zákonu k této právní úpravě. Tam se zkonkrétňuje institucionální působnost zákona o státní službě. Správní řád je používán jako subsidiární předpis k zákonu o státní službě. Není vyloučené, aby se státní služba vykonávala i v jiných orgánech než jen ve správním úřadě, který je uveden v § 3. Může se například jednat o Státní fond životního prostředí, příspěvkové organizace, podřízené správní úřady jako je Úřad práce, Správa Národního parku, Úřad pro civilní letectví, Česká školní inspekce, Správa základních registrů, Krajské hygienické stanice a další. Výjimky správních úřadů, které jsou z působnosti vyňaty můžeme nalézt v § 2 zákona o státní službě. Jako příklad lze uvést Národní bezpečnostní úřad.¹¹⁷

6.1.2. Služební úřad

V ustanovení § 4 zákona o státní službě definujeme, co zařadíme pod pojem služební úřad. Toto ustanovení navazuje na § 3, který se zabývá pojmem správní úřad. Služebním úřadem se rozumí instituce, kde státní zaměstnanec vykonává svůj služební poměr. Zákon nám uvádí, že služebním úřadem může být státní orgán nebo právnická osoba, pokud tak stanoví jiný zákon. Speciální zákonná úprava může tedy rozšířit oblast služebních úřadů pro výkon státní služby. S tímto pojmem souvisí i pojem služební působiště. Je to místo, ve kterém státní zaměstnanec

¹¹⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

¹¹⁷ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi s.27-28. ISBN 978-80-7380-518-0.

vykonává svoji státní službu. Není vyloučeno, aby se státní služba vykonávala na více služebních působištích.¹¹⁸

6.1.3. Správní orgán

Legální definice správního orgánu je uvedena v §1 odst. 1 správního řádu. Jedná se o procesně právní pojem. Jde tedy o orgány „*moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*“¹¹⁹ Správním orgánem může být i správní úřad nebo orgán státní správy. Jedná o procesní roli určité instituce, která disponuje pravomocemi ve sféře veřejné správy. Stává se subjektem řízení a má pravomoc rozhodovat o určitých záležitostech.

6.1.4. Služební orgán

Služební orgán je taxativně vymezen v § 10 zákona o státní službě. Stanovují se zde i jeho kompetence. Služebním orgánem se rozumí vláda, pověřený člen vlády nebo ministr vnitra, náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník apod. Zajímavostí je, že zákon umožňuje, aby jedna osoba vykonávala dvě pozice najednou. Příkladem může být pozice státního tajemníka, který zároveň bude mít postavení náměstka pro řízení sekce. Další ukázkou může být pracovní zařazení personálního ředitele, který má postavení ředitele odboru. V těchto případech se tedy jedná o dvojedinost pozic vedoucích státních zaměstnanců.¹²⁰

6.2. Státní zaměstnanci

V § 6 zákona o státní službě je v obecné rovině stanoveno, kdo může být státním zaměstnancem. Jedná se o fyzické osoby přijaté a zařazené do služebního poměru nebo osoby jmenované na služební pozici představeného. Státní zaměstnanci

¹¹⁸ K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc. [online]. Správní právo, číslo 2 / 2013: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, 2013 [cit. 2020-03-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-institutu-pracovist-a-jinych-uzemnich-utvaru-spravnich-uradu.aspx>

¹¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

¹²⁰ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. s.39 ISBN 978-80-7380-518-0.

vykonávají svůj služební poměr k České republice. Aby se jednalo o státní zaměstnance musí být kumulativně splněny tyto podmínky:

1. Fyzická osoba musí být přijata do služebního poměru na základě výběrového řízení, které bylo veřejně vypsané.
2. Musí zde dojít k zařazení nebo jmenování tohoto státního zaměstnance do určité oblasti na předem specifikované služební místo ve státní správě.
3. Obsahem pracovní náplně státního zaměstnance musí být některá z činností, která je upravena v ustanovení § 5 zákona o státní službě.

Představený státní zaměstnanec představuje hierarchicky nejvyšší článek státní služby. Tito vedoucí zaměstnanci vedou své podřízené pracovníky, rozdělují jim úkoly, dávají jim příkazy a hodnotí za vykonanou práci. V rámci ministerstva a Úřadu vlády České republiky je za představené považován náměstek pro řízení sekce, vedoucí oddělení a ředitel odboru. Co se týká jiných správních úřadů považuje se za představeného ten, kdo vykonává pracovní pozici vedoucího služebního úřadu či oddělení nebo ředitele odboru či sekce. Právní úprava představeného je zakotvena § 9 zákona o státní službě.¹²¹

6.3. Služební předpis

Služební předpis vydává služební orgán, který je k tomu zmocněný. Tento právní akt zavazuje státní zaměstnance k plnění úkolů, které se vztahují na výkon státní služby. Služebním předpisem se rozumí jednostranný právní úkon, který má abstraktní povahu. To znamená, že konkrétní předmět úpravy má druhové vymezení okruhu osob, na které se tento předpis vztahuje. Služební předpisy jsou závazné pro všechny státní zaměstnance, které vykonávají určitou činnost na daném úseku státní služby. Služební předpis je možné zařadit do kategorie vnitřního předpisu nebo někdy také označovaný jako tzv. interní instrukce.¹²² Ústavní soud v nálezu spisové značky Pl. ÚS 49/93 ze dne 5. dubna 1994 uvedl, že „určujícím

¹²¹ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. s. 35-36 ISBN 978-80-7380-518-0.

¹²² PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s.46 ISBN 978-80-7478-843-7.

znakem interních instrukcí je totiž to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených – i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy – a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež, stejně jako oprávnění, vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti.“¹²³

Služební předpisy nepatří mezi prameny správního práva a nemají tedy ani povahu právních předpisů. Jsou vydávány ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, vůči němuž se i uplatňují a měly by být vydány písemně. To je také důvod, proč pro ně neplatí předpoklad vyhlášení ve Sbírce zákonů. Státní zaměstnanci by měli být se služebními předpisy řádně seznámeni. Pokud by seznámeni nebyli, hrálo by to roli při posuzování porušení služební kázně a ukládání kázeňského opatření.¹²⁴

6.4. Vznik služebního poměru

Předpokladem vzniku služebního poměru je přijetí uchazeče na dané vypsané služební místo. Pro uchazeče zákon stanovuje určité podmínky, které musí splňovat, chce-li státní službu vykonávat. Nejprve služební orgán vypíše výběrové řízení na obsazení volného služebního místa. Výběrové řízení se vyhlašuje na úřední desce příslušného služebního úřadu a také v informačním systému o státní službě. Na vypsané služební místo se může přihlásit uchazeč, který splňuje požadavky dle § 25 zákona o státní službě. Jedná se zejména o podmínku věku, kde je minimální hranice pro přijetí uchazeče stanovena na hranici 18 let. Dále je zde nutná bezúhonnost, svéprávnost a zdravotní způsobilost uchazeče. Je potřeba, aby žadatel dosáhl stanoveného vzdělání pro nabízenou pozici a byl občanem České republiky nebo jiného členského státu Evropské Unie. Další velice důležitou podmínkou pro to, aby byl uchazeč přijat do služebního poměru, je skutečnost, že není pochyb o dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky ve výkonu státní služby. Tato skutečnost je velice důležitým faktorem, protože se služební poměr vykonává právě ke státu, resp. k České republice. V ustanovení § 33 zákona o státní službě ještě nalezneme další překážky, pro které

¹²³ Ústavní soud: Nález ze dne 5. 4. 1994. Pl. ÚS 49/93. Brno, Dostupné také z: <https://ispis.cz/judikatura/Pl.US49/1993>

¹²⁴ PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s.48 ISBN 978-80-7478-843-7.

uchazeče do budoucího zaměstnání ve služebním úřadě, nelze přijmout. Jako příklad lze uvést demonstrativní výčet některých povolání jako je justiční čekatel, soudce, voják z povolání, státní zástupce, veřejný ochránce práv, člena vlády apod. Pokud se výběrová komise shodne na uchazeči, kterého přijmou, zhotoví o tomto přijetí rozhodnutí. Toto rozhodnutí bude obsahovat obecné náležitosti jako např. jméno, příjmení, obor služby, den nástupu do služby, služební označení, platové zařazení apod. Služební poměr nově přijatého státního zaměstnance vzniká dnem, který je uvedený právě ve zhotoveném rozhodnutí o přijetí do služebního poměru.¹²⁵ V den nástupu do práce skládá zaměstnanec před služebním orgánem služební slib. Služební slib zní takto:

„Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Své povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“¹²⁶

Služební slib se skládá přečtením slibu, prohlášením „*Tak slibuji*“ a následným podpisem do úředního záznamu, kde je informace kdy a na jakém místě byl služební slib splněn. Pokud by slib složen nebyl, byla by zde překážka pro výkon funkce ve státní službě. Daný služební poměr by se považoval již od počátku za neexistující. Státní službu státní zaměstnanec obvykle vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou. Na dobu určitou se zaměstnanec přijímá jen zřídka, a to pouze ze zákona stanovených podmínek. Nejčastějším důvodem služebního poměru na dobu určitou je skutečnost, že přijatá osoba ještě nevykonala úřednickou zkoušku nebo se nahrazuje dočasná nepřítomnost jiného státního zaměstnance.¹²⁷

6.4.1. Úřednická zkouška

Pokud byl uchazeč přijat do služebního poměru je jeho povinností složit úřednickou zkoušku. Tato zkouška má ověřit znalosti a dovednosti zaměstnance a pomoc ke vzdělanosti úřednického aparátu. Úřednická zkouška bývá zpravidla

¹²⁵ § 22-31 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹²⁶ § 32 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹²⁷ § 20-21 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

splněna do 12 měsíců ode dne nástupu do práce a s jejím vykonáním se mění pracovní poměr státního zaměstnance z doby určité na dobu neurčitou.¹²⁸ Žádost na konání úřednické zkoušky podává sám zaměstnanec. Služební orgán poté vyrozumí státního zaměstnance o místě a termínu ve kterém bude úřednická zkouška uskutečněna. Oznámení o termínu úřednické zkoušky musí být státnímu zaměstnanci oznámeno minimálně 21 dnů předem. Zaměstnanec se přihlašuje na úřednickou zkoušku prostřednictvím portálu státního informačního systému o státní službě.¹²⁹ Úřednická zkouška se skládá před zkušební komisí, kterou tvoří tři členové. Komise po skončení zkoušení vysloví nad státním pracovníkem verdikt, zda v dané zkoušce „vyhověl“ nebo „nevyhověl.“ Úřednická zkouška se skládá z obecné a zvláštní části. Každá část zkoušky je hodnocena zkušební komisí samostatně. Pro úspěšné vykonání úřednické zkoušky je potřeba, aby státní zaměstnanec prošel hodnocením „vyhověl“ u obou dvou částí. Tzn., že nestačí ke splnění této zkoušky úspěšné složení pouze jedné z jejích částí. V případě, že by se zkoušenému jedna část zkoušky nepovedla, je možné ji znovu opakovat, a to bez nutnosti opakování již úspěšně vykonané části.

Provedení obecné části úřednické zkoušky zajišťuje Ministerstvo vnitra. Tato část zkoušky je písemná a je tvořena seznamem, který obsahuje 300 zkušebních otázek ze kterých se náhodně vybere 30. Z těch se pak skládá obecná část úřednické zkoušky. *„Ke každé zkušební otázce jsou přiřazeny 3 odpovědi, z nichž 1 je správná. Písemný test trvá 60 minut. Zkušební otázky vytvoří Ministerstvo vnitra.“* Obsah zkoušky tvoří právní předpisy, mezinárodní smlouvy, evropské právo případně další předpisy uvedené ve vyhlášce č. 124/2018.¹³⁰ Obecnou část úspěšně vykoná ten, kdo zodpoví správně minimálně 22 otázek z 30 položených v písemném testu.

Zvláštní část úřednické zkoušky se zaměřuje na schopnosti a dovednosti potřebné pro výkon státní služby ve vybraném oboru služby, v němž má státní zaměstnanec vykonávat své služební povinnosti. Zvláštní část *„zabezpečuje ústřední správní úřad ve spolupráci se služebním úřadem.“* Aby státní zaměstnanec

¹²⁸ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. s.70 ISBN 978-80-7380-518-0.

¹²⁹ Informační systém o státní službě: ISoSS [online]. © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky: 2015 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z:

<https://portal.isoss.cz/irj/portal/anonymous/dokument?cd=home>

¹³⁰ Vyhláška č. 124/2018, kterou se mění vyhláška č. 162/2015 Sb., o podrobnostech úřednické zkoušky [online]. Praha: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, 2016 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/novelizace-vyhlasky-o-podrobnostech-urednicke-zkousky.aspx>

mohl přejít ke konání zvláštní části úřednické zkoušky, musí nejprve úspěšně absolvovat obecnou část této zkoušky. Zvláštní část se koná ústně před zkušební komisí. Zkoušený si vylosuje 3 otázky ze seznamu 20 zkušebních otázek. Příprava k ústní zkoušce trvá kolem 15-30 minut a samotné zkoušení poté trvá něco kolem 60 minut.

Po úspěšném absolvování úřednické zkoušky získá zaměstnanec osvědčení o této zkoušce. Pokud by se stalo, že se státnímu zaměstnanci úřednická zkouška nepodařila složit, má právo na opravný pokus. Služební orgán má povinnost opakování úřednické zkoušky umožnit. „*Lhůta pro podání žádosti o opakování úřednické zkoušky činí 30 pracovních dnů*“ a začíná běžet od doručení zprávy o neúspěšném absolvování této zkoušky. Opravný pokus se musí konat před jinou zkušební komisí, než která byla přítomna při původním konání zkoušky.¹³¹

Nesmí se také opomenout fakt, že úřednická zkouška je zpoplatněna. Poplatek za obecnou část úřednické zkoušky činí 500.- Kč a za část zvláštní činí 2000.- Kč. Při opakování je taxa poplatků stanovena na stejnou částku. Některé odbory státní služby svým zaměstnancům úřednickou zkoušku zaplatí u jiných si ji musí zaměstnanec zaplatit sám. Vždy záleží na dohodě mezi služebním orgánem a státním zaměstnancem a velikosti finančních prostředků, kterými daný odbor státní služby disponuje.¹³²

6.4.2. Práva a povinnosti státní zaměstnanců

Práva státních zaměstnanců jsou zejména upravena v části třetí zákona o státní službě. Práva, kterými státní zaměstnanci disponují můžeme rozdělit do čtyř základních kategorií: na práva občanská, práva týkající se výkonu služby, práva týkající se odměňováním a sociálního zabezpečení a práva na kolektivní vyjednávání, informování a projednání. V následující část se tato diplomová práce bude těmito právy státních zaměstnanců blíže zabývat.

¹³¹ PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 116-126 ISBN 978-80-7478-843-7.

¹³² Informace pro žadatele o vykonání úřednické zkoušky [online]. Praha: © 2013–2020 MŠMT, [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/informace-pro-zadatele-o-vykonani-urednicke-zkousky>

6.4.2.1. Občanská práva

Statním zaměstnancům náleží stejná práva jako ostatním občanům našeho státu. Při výkonu státní služby mohou být na těchto právech omezeny, ale pouze ojediněle a v odůvodněných případech, kdy je to pro výkon státní služby nezbytné. Toto omezení je možné praktikovat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Při omezení občanských práv musí být dodrženy základní principy demokratického právního státu.¹³³ Toto tvrzení je obsaženo v čl. 4 a čl. 44 Listiny základních práv a svobod.¹³⁴ Listina základních práv a svobod vysloveně stanovuje, že státního zaměstnance lze zákonem omezit na svém politickém právu sdružovat se, na právu podnikání nebo jiné hospodářské činnosti či právu na stávku. Zákon o státní službě výslovně stanovuje omezení, která se týkají podnikatelské a další výdělečné činnosti. Zákon zakazuje vykonávat činnost v politickém hnutí po dobu, co jsou tyto osoby státními zaměstnanci a vykonávají státní službu. Pokud by chtěl státní zaměstnanec vykonávat ještě další výdělečnou činnost ke svému služebnímu poměru, je zde povinností mít svolení a písemný souhlas služebního orgánu. Výjimkou tvoří výdělečné činnosti vyjmenované v §81 odst. 2 zákona o státní službě. K těmto výjimkám např. patří vědecká nebo pedagogická činnost, dále se může jednat o literární nebo publicistickou činnost apod. Zákaz také tvoří jakékoliv členství v kontrolních nebo řídicích orgánech obchodní korporace, která vykonává podnikatelskou činnost. I v těchto případech je stanovena výjimka, a to, pokud byl státní zaměstnanec do těchto orgánů obchodní korporace vyslán na základě výkonu státní služby. Pak je jeho povinností tuto činnost vykonávat a zákon neporušuje, protože zde hájí zájmy státu.¹³⁵ V ustanovení § 83 zákona o státní službě je upraven institut zákazu konkurence. Tento zákaz platí pro státní zaměstnance, kteří ukončili svůj služební poměr. Důvodem je to, aby se nemohli podílet na podnikatelské činnosti nebo být zaměstnáni v oboru, který by byl shodný s jejich oborem služby, kde vykonávali svůj služební poměr. Tento konkurenční zákaz je velice podobný institutu konkurenční doložky ze zákoníku práce. Jedná se o časově omezené opatření, které je státnímu zaměstnanci finančně kompenzováno. Z pravidla se toto omezení uzavírá na dobu 6 měsíců až 1 roku. Pokud by bývalý státní zaměstnanec

¹³³ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 349 ISBN 978-80-7400-624-1.

¹³⁴ Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

¹³⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 349 ISBN 978-80-7400-624-1.

tento zákaz porušil, byl by „povinen vrátit služebnímu úřadu dvojnásobek poměrné části peněžitého vyrovnání, které se určí počtem dnů od počátku porušení zákazu konkurence do konce jeho trvání.“¹³⁶

6.4.2.2. Práva související s výkonem státní služby

Práva, která se týkají výkonu služby jsou demonstrativně upravena v §79 zákona o státní službě. Státní zaměstnanec má právo podat stížnost ve věcech, které se týkají výkonu služby a vztahů s tím spojených. Tuto stížnost zpravidla vyřizuje služební orgán nebo představený ve lhůtě 30 dnů.¹³⁷ K dalším právům, na které má státní zaměstnanec nárok, patří vytvoření vhodných podmínek pro řádný výkon svých povinností. Je zde také nárok na to, aby si zaměstnanec mohl prohlubovat své znalosti, případně se dále vzdělávat. Při výkonu státní služby má zaměstnanec nárok na plat a platový postup. Také může odmítnout vyřídit příkaz nebo úkol, který mu byl dán od nařízené osoby, pokud by nespadal do jeho oboru působnosti nebo pokud by měl tento úkol splnit sám nadřízený. Výjimku zde tvoří případ, že by bylo výslovně stanoveno, že státní zaměstnanec bude svého nadřízeného v dané oblasti zastupovat.¹³⁸ Jak bylo zmíněno na začátku této podkapitoly, výčet práv je pouze v demonstrativní verzi a státní zaměstnanec má tedy nárok na více práv související s výkonem státní služby, nežli by se na první pohled mohlo zdát.

6.4.2.3. Práva související se sociálním zajištěním a odměňováním

Odměňování státních zaměstnanců je jeden z případů, kdy se zákon o státní službě odkazuje na zákoník práce. Vztahy související se sociálním zajištěním státních zaměstnanců nemají žádnou speciální úpravu a podléhají obecné právní úpravě v právním řádu České republiky. Zákon o státní službě v sobě pojímá i zvláštní ustanovení, která se týkají zvýhodnění platových tarifů. Tyto tarify se snaží státním zaměstnancům vykompenzovat omezení, kterými jsou výkonem státní služby

¹³⁶ § 83 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹³⁷ § 157 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹³⁸ § 79 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

zasažení na svých základních občanských právech.¹³⁹ Jako příklad lze uvést 5 týdnů placené dovolené za kalendářní rok, odměny, zvláštní příplatky, osobní příplatky, hrazené vzdělávání, příplatek za vedení nebo třeba odchodné. Výše platových tarifů, které státnímu zaměstnanci přísluší, upravuje nařízení vlády č. 304/2014 Sb.¹⁴⁰ V příloze č. 1 zákona o státní službě je uvedena charakteristika platových tříd do kterých jsou státní zaměstnanci zařazeny. Jsou zde stanovena určitá kritéria, podle kterých se státní zaměstnanci do dané platové třídy člení. Jedná se zejména o míru odpovědnosti, která jim je svěřena, dále se jedná o náročnost a složitost daného pracovního zařazení. Tyto aspekty rozhodují o přidělení státních zaměstnanců do jednotlivých platových tříd.¹⁴¹

6.4.2.4. Právo na projednání, informování a kolektivní vyjednávání

Ve státní službě je možné uzavřít kolektivní dohodu, ve které budou upravena práva státního zaměstnance, která povedou ke zlepšení podmínek výkonu služby. Kolektivní dohoda je uvedena v § 143 zákona o státní službě a odkazuje na jednotlivá ustanovení zákona o kolektivním vyjednávání a zákoníku práce. Nicméně i přes zdánlivá rozšíření po jiných právních úpravách je tento institut v praxi nevyhovující a téměř neaplikovatelný. „*Neúplnost úpravy bude možné v praxi překlenout jen za cenu velmi extenzivního výkladu, resp. postupů cestou analogie.*“¹⁴² Právo na projednání věcí služby a informování státních zaměstnanců je odpovědností služebního úřadu. Tuto pravomoc může převzít i „*odborová organizace, rada státních zaměstnanců nebo zástupce státních zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.*“¹⁴³

¹³⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 349 ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁴⁰ Nařízení vlády č. 304/2014 Sb. Nařízení vlády o platových poměrech státních zaměstnanců

¹⁴¹ Odměňování státních zaměstnanců: Ministerstvo vnitra [online]. Praha: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/odmenovani-statnich-zamestnancu.aspx>

¹⁴² PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s.444 ISBN 978-80-7478-843-7.

¹⁴³ § 129 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

6.4.2.5. Povinnosti státní zaměstnanců

Povinnosti státních zaměstnanců jsou rozprostřeny po celém zákoně o státní službě, nicméně ve velké míře jsou upraveny v části třetí tohoto zákona. Povinnosti státních zaměstnanců úzce souvisí s právy, které jim náleží. Neboť některá práva jsou pro ně zároveň povinnostmi. Jako příklad lze uvést vzdělávání a prohlubování znalostí. Státní zaměstnanci mají povinnost plnit úkoly, které jim byly dány příkazem, služebním předpisem nebo ze zákona. Očekává se řádné plnění těchto služebních povinností, resp. služební kázně. Porušení těchto povinností se státní zaměstnanec vystavuje kárnému provinění, za které nese kárnou zodpovědnost. Kárná odpovědnost státních zaměstnanců je upravena v části 2.6.1. této diplomové práce. V den nástupu do své služby skládá státní zaměstnanec služební slib, ve kterém se zavazuje k dodržování služebních povinností. Některé závazky, kterými je státní zaměstnanec vázán musí dodržovat i v situacích kdy službu nevykává. Jedná se zejména o povinnost dodržovat mlčenlivost o skutečnostech o kterých se při výkonu státní služby zaměstnanec dozvěděl a tyto informace nezneužít k vlastnímu prospěchu.¹⁴⁴

Základní povinnosti, kterými se musí státní zaměstnanec při výkonu státní služby řídit a dodržovat je jsou uvedeny v § 77 zákona o státní službě. Tyto povinnosti lze ještě rozdělit na dvě skupiny povinnosti a to ty, které se týkají etiky a na ty ostatní. K povinnostem, které se týkají dodržování etiky můžeme zařadit závazek zachovat věrnost České republice, vykonávat svůj služební poměr nestranně a neohrožovat důvěru tohoto institutu. Státní zaměstnanec má povinnost mlčenlivosti o všech informacích, které se při výkonu státní služby dozvěděl. Výjimku tvoří skutečnost, že by byl této mlčenlivost zproštěn. Také je zde závazek nezneužívání svého služebního postavení nebo jakkoliv obohatit sebe eventuálně někoho jiného. Je zde povinnost „*zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními.*“ Státní zaměstnanec má zakázáno ve spojitosti s výkonem státní služby přijímat dary nebo jiné benefity, které by přesahovaly částku 300,- Kč. Jediné benefity, které může státní zaměstnanec získat při výkonu své služby mu uděluje služební orgán. Každý zaměstnanec má povinnost respektovat a ctít pravidla slušného chování jak při úředním jednání, tak i vůči svým kolegům nebo nadřízeným osobám. „*Víra, náboženství ani politické nebo jiné*

¹⁴⁴ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 348 ISBN 978-80-7400-624-1.

smýšlení státního zaměstnance nesmějí být na újmu řádného a nestranného výkonu jeho služby.“ Pravidla etiky jsou zpravidla vydávána služebním příkazem.

Mezi ostatní základní povinnosti, které musí státní zaměstnanec dodržovat patří řádný výkon práce, která musí být vykonána osobně a včas. Při výkonu služby musí být také dodrženy právní předpisy, služební předpisy a příkazy od nadřízených osob. Příkazy nadřízeného nemusí státní zaměstnanec plnit za všech okolností, výjimku zde tvoří např. pokyn, kterým by se zaměstnanec dopustil správního deliktu nebo trestného činu. Mezi další povinnosti, které se musí dodržovat patří plné využívání služební doby pro výkon svého služebního poměru, řádné hospodaření se svěřeným majetkem a dalšími prostředky. Zaměstnanec má povinnost dodržovat služební kázeň a dále si prohlubovat své znalosti a dovednosti. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁴⁵ musí poskytovat zprávy o činnosti svého služebního úřadu. Pokud by bylo proti státnímu zaměstnanci zahájeno trestní stíhání, musí neprodleně o této záležitosti informovat služební orgán. Při úředním jednání má státní zaměstnanec povinnost sdělit „*své jméno, popřípadě jména, a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu, v němž je zařazen.*“¹⁴⁶ Výčet povinností, kterými je státní zaměstnanec vázán ve svém služebním poměru jsou v této diplomové práci popsány pouze demonstrativně. Pokud se na zákon o státní službě podíváme blíže zjistíme, že povinnosti, kterými jsou státní zaměstnanci vázáni najdeme rozprostřené po celém zákoně o státní službě. Některá ustanovení tohoto zákona odkazují i na jiné právní předpisy např. na Listinu základních práv a svobod, která je zmíněna na začátku této kapitoly.

6.4.3. Trestní odpovědnost státní zaměstnanců

Problematiku správních disciplinárních deliktů je napsána v kapitole 2.6. a kárná odpovědnost státních zaměstnanců je rozebrána v části 2.6.1. této diplomové práce. Se správními delikty také úzce souvisí trestněprávní odpovědnost státních zaměstnanců. Pokud státní zaměstnanec poruší služební povinnosti, může být potrestán kárným opatřením. V případech závažnějšího provinění, může zaměstnanec naplít znaky trestného činu. Trestní zákoník upravuje trestní odpovědnost úředních osob především v § 329 a § 330. V § 329 je obsažen trestný

¹⁴⁵ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

¹⁴⁶ § 77 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

čin zneužití pravomoci úřední osoby a v § 330 je uveden trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.¹⁴⁷ Úřední osoby se mohou dopustit i dalších trestných činů jako je úplatkářství apod. Trestní zákoník sice pracuje pouze s pojmem úřední osoba, každopádně tento pojem v sobě zahrnuje jak úředníky státní správy, tak i úředníky územní samosprávy. Trestní právo pracuje s pojmy konkrétní a speciální subjekt v rámci objektivní stránky skutkové podstaty trestného činu.¹⁴⁸ Trestné činy úředních osob se řadí do kategorie speciálního subjektu trestného činu. Tento speciální subjekt zužuje okruh podezřelých pachatelů. Jinými slovy, speciálním subjektem nemůže být každý, ale pouze ten, kdo má specifické postavení. V našem případě veřejný činitel, resp. úřední osoba.¹⁴⁹ Úřednická osoba se nemůže zprostit své odpovědnosti za své jednání, ani pokud prokáže, že jednala na příkaz svého nadřízeného.¹⁵⁰ Služební zákon výslovně zakazuje v § 85 odst. 3 vykonat příkaz, který by svým splněním naplňovat znaky trestného činu.¹⁵¹

6.5. Změna služebního poměru

Služební zákon upravuje velkou škálu změn služebního poměru. Může se jednat o okolnosti na straně státního zaměstnance jako jsou třeba zdravotní důvody, rodičovská nebo mateřská dovolená apod. Nebo se může jednat o potřeby ze strany služebního úřadu, jako je třeba vyslání zaměstnance na služební cestu, zastoupení představeného apod.¹⁵² Druhy změn služebního poměru jsou upraveny v hlavě IV zákona o státní službě a v ustanovení § 44 zákona o státní službě jsou taxativně upraveny druhy změn služebního poměru. Jedná se o „*vyslání na služební cestu, přeložení, zproštění výkonu služby, zařazení na jiné služební místo, změna doby trvání služebního poměru, jmenování na služební místo představeného, odvolání ze služebního místa představeného, převedení na jiné služební místo, zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené, zařazení mimo výkon služby pro výkon funkce*

¹⁴⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník

¹⁴⁸ DRAŠTÍK, Antonín. Trestní zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-790-4.

¹⁴⁹ FRYŠTÁK, Marek, Josef KUČHTA, Jan PROVAZNÍK a David ČEP. Postavení úřední osoby v trestním právu. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). s. 2 ISBN 978-80-7552-622-9.

¹⁵⁰ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 491 ISBN 978-80-7179-254-3.

¹⁵¹ § 85 Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě

¹⁵² HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 347 ISBN 978-80-7400-624-1.,

v odborové organizaci, zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby, zastupování, vyslání k výkonu služby v zahraničí a zařazení po jeho ukončení, vyslání do mezinárodní organizace, zkrácení služební doby, přerušeni výkonu služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže.¹⁵³ „Tyto změny služebního poměru jsou pak blíže upraveny v jednotlivých ustanoveních zákona o státní službě.“ Některé změny pracovního zařazení jsou možné i bez souhlasu státního zaměstnance. Služební orgán zde musí zohlednit osobní život, rodinné poměry a podobné záležitosti státního zaměstnance.¹⁵⁴

Pokud nastane situace, že by státní zaměstnanec nemohl dále vykonávat svoji službu, třeba z důvodu reorganizace svého služebního místa, bude převeden na jiné služební místo. Pokud by nebylo možné takto státního zaměstnance převést na jiné služební místo, bude zařazen mimo výkon svojí služby. Toto zařazení může trvat maximálně 6 měsíců. Státní zaměstnanec bude po celou dobu zařazení mimo výkon svojí služby pobírat redukováný plat. Jmenování na jakékoliv služební místo ať již představeného, náměstka, státního tajemníka a jiné pozice je považováno za změnu služebního poměru. To stejné platí i pro odvolání z jmenované pozice. Odvolat vedoucího pracovníka je možné jen ze zákonných důvodů. Mezi tyto důvody patří například skutečnost, že bylo dané místo reorganizací zrušeno, služební výsledky vedoucího pracovníka dosahovaly nevyhovujícího hodnocení, byla pozbyta způsobilost k přístupu k utajovaným informacím nebo byl dán soudem důvod vazby. „Pravomoc odvolat představeného má ten, kdo jej na toto místo jmenoval. Odvolán může být i na vlastní žádost.“¹⁵⁵ Způsoby odvolání ze služebního poměru úzce souvisí se zánikem služebního poměru, který je popsán níže.

6.6. Zánik služebního poměru

Služební poměr může být ukončen z velké škály důvodů. Tyto důvody mohou plynout ze zákona, z nastalé právní události, rozhodnutím služebního orgánu nebo také na základě žádosti samotného státního zaměstnance. Z hlediska právních událostí bývá nejčastějším důvodem zániku služebního poměru smrt státního

¹⁵³ § 44 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁵⁴ PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 131 ISBN 978-80-7478-843-7.

¹⁵⁵ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 347 ISBN 978-80-7400-624-1

zaměstnanec nebo plynutí času.¹⁵⁶ Pokud je služební poměr vypovězen ze strany státního zaměstnance, je podána služebnímu orgánu písemná žádost o jeho ukončení. Státní zaměstnanec může v žádosti uvést den, kdy by chtěl svůj služební poměr rozvázat. Pokud tuto informaci v žádosti o ukončení služební poměru neuvede, má se za to, že služební poměr skončí do 60 dnů ode dne, kdy byla žádost služebnímu orgánu podána.¹⁵⁷

Ustanovení § 74 zákona o státní službě obsahuje výčet zákonných možností při kterých je možné ukončit se státním zaměstnancem služební poměr.

1. Jedná se o situaci, kdy by státní zaměstnanec nemohl dále vykonávat své povolání z důvodu pravomocného odsouzení pro úmyslný trestní čin nebo mu byl uložen trest zákazu činnosti.
2. Státní zaměstnanec nesmí dále vykonávat státní službu za okolností, kdyby by byl omezen na svéprávnosti.
3. Služební poměr státního zaměstnance může být služebním orgánem zrušen ve zkušební době.
4. Služební poměr končí, pokud bylo proti zaměstnanci vedeno kárné řízení a bylo mu uděleno kázeňské opatření v podobě propuštění.
5. Služební poměr státního zaměstnance také končí, pokud ani opakovaně neuspěl u složení úřednické zkoušky.
6. Státní zaměstnanec má povinnost ukončit svůj služební poměr, pokud dovrší věku 70 let.¹⁵⁸

V poslední řadě může být služební poměr ukončen na základě rozhodnutí, které vydá služební orgán. Služební poměr se ukončuje na základě důvodů uvedených § 72 odst. 1 zákona o státní službě. „*Služební orgán nemá možnost uvážení, zda o skončení služebního poměru rozhodne či nikoliv.*“ Pokud je služební poměr ukončen, je nutné, aby rozhodnutí služebního orgánu mělo náležitosti správního rozhodnutí podle ustavení § 68 správního řádu. Mezi zákonné důvody ukončení služebního poměru ze strany služebního orgánu patří skutečnosti, že státní zaměstnanec nesplňuje předpoklady, které jsou důležité pro výkon státní služby, pokud státní zaměstnanec začne vykazovat špatně vykonanou práci a ani během

¹⁵⁶ HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 348 ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁵⁷ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN s. 338 978-80-7400-667-8.

¹⁵⁸ § 74 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

dvou hodnocení za sebou nezíská uspokojivých výsledků, přestane splňovat požadavek občanství ať už ke státu nebo k jiné zemi Evropské Unie nebo uplyne-li maximální doba 6 měsíců, po kterou je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon svoji služby a nenajde se pro něho jiné náhradní služební místí, kde by mohl dále vykonávat své služební povinnosti. Pro státního zaměstnance služební poměr zpravidla končí po uplynutí 10 dnů od dne doručení rozhodnutí o ukončení.¹⁵⁹

6.7. Plnění poskytovaná při skončení služebního poměru

Po ukončení služebního poměru má státní zaměstnanec nárok na některé formy plnění od svého služebního orgánu. Formy plnění mají zákonný podklad. Některé se vydávají automaticky nebo na požádání u jiných je nutné splnění určitých zákonných kritérií. Mezi tato plnění patří služební posudek, odbytné, potvrzení o službě a odchodné.

Institut odbytného je upraven v § 72 zákona o státní službě spolu s rozhodnutím o ukončení služebního poměru služebním orgánem. Je to z důvodu návaznosti jednoho ustanovení na druhé. Pokud byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon svojí služby služebním orgánem z organizačních důvodů a státnímu zaměstnanci uplynula marná doba po kterou mohl být zařazen mimo výkon svojí práce, tak mu náleží právo na odstupné podle § 52 písm. a) až c) zákoníku práce. Státní služba se zde odkazuje na pracovně právní úpravu zákoníku práce. Výše odbytného, na kterou má státní zaměstnanec nárok se odvíjí na době, po kterou vykonával služební poměr.¹⁶⁰

„Při nepřetržité době trvání služebního poměru:

- 1. nepřesahující 3 roky přísluší odbytné ve výši trojnásobku měsíčního platu,*
- 2. nepřesahující 6 let, ale přesahující 3 roky, přísluší odbytné ve výši šestinásobku měsíčního platu,*
- 3. nepřesahující 9 let, ale přesahující 6 let, přísluší odbytné ve výši devítinásobku měsíčního platu,*

¹⁵⁹ BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN s. 338 978-80-7400-667-8.

¹⁶⁰ Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. s117-118 ISBN 978-80-7380-518-0.

4. *přesahující 9 let přísluší odbytné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu státního zaměstnance.*¹⁶¹

Dalším institutem plnění je podle § 115 zákona o státní službě odchodné o kterém rozduje služební orgán. Na odchodné má státní zaměstnanec právní nárok, pokud se stal v souvislosti s výkonem státní služby dlouhodobě pracovně nezpůsobilým. Jeho pracovní neschopnost může například plynout z pracovního úrazu nebo nemoci z povolání. „*Odchodné činí dvanáctinásobek měsíčního platu státního zaměstnance.*“

V § 76 zákon o státní službě obsahuje institut služebního posudku a potvrzení o službě. Státní orgán je má povinnost poskytnou státnímu zaměstnanci tento druh plnění při ukončení služebního poměru. Závěr služebního posudku vychází ze služebního hodnocení státního zaměstnance. V posudku mohou být poskytnuty pouze informace, které se týkají výkonu služby státního zaměstnance. Jedná se především o dovednosti, znalosti, dodržování služební kázně, pracovních povinností apod. Vše, co by se netýkalo výkonu služby je ve služebním posudku zakázáno sdělovat, a to i přes výslovný souhlas státního zaměstnance.

Co se týká institutu potvrzení, tak ten v sobě musí obsahovat zákonem povinné údaje o státním zaměstnanci.¹⁶² Jedná se o

1. *obor služby, který státní zaměstnanec vykonával,*
2. *dobu trvání služebního poměru,*
3. *závazky státního zaměstnance vůči služebnímu úřadu,*
4. *v jakém pořadí a v čí prospěch jsou z platu státního zaměstnance prováděny srážky,*
5. *údaj o důvodu skončení služebního poměru,*
6. *údaje o výši průměrného výdělku a o dalších skutečnostech rozhodných pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci.*¹⁶³

¹⁶¹ § 72 odst. 2 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁶² PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 231 ISBN 978-80-7478-843-7.

¹⁶³ § 76 odst. 3 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

6.8. Služební hodnocení

Každému státnímu zaměstnanci je založen po přijetí do služebního poměru také jeho služební spis. V tomto spise se vedou pouze nezbytně nutné informace o průběhu služebního poměru státního zaměstnance. Pověřený zaměstnanec se o tyto citlivá data stará a střeží je, aby se k nim dostaly do kontaktu pouze povolené osoby. Mezi orgány, které mají přístup do spisu patří představený a služební orgán, dále pak Ministerstvo vnitra, soud, policejní orgán, státní zástupce, orgán inspekce práce, Národní bezpečnostní úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů a zpravodajská služba. Možno nahlížet do osobního spisu má též i sám státní zaměstnanec o kterém se spis vytvořil. Toto právo má i po skončení služebního poměru. Zaměstnanec si může ze svého osobního spisu pořizovat výpisy a opisy listin.¹⁶⁴ Služební hodnocení státního zaměstnance je také součástí osobního spisu. Toto hodnocení je prováděno zpravidla nadřízeným představeným ve spolupráci se služebním orgánem, a to jednou do roka. V celkovém hodnocení se posuzují kvality zaměstnance. Jde zejména o pracovní výsledky, dodržování služební kázně, dovednosti, znalosti, výsledky vzdělávání, výkon služby apod. Představený o služebním hodnocení státního zaměstnance musí provést výstupní protokol, ve kterém stanoví, k jakému závěru dospěl. Pokud by se došlo k závěru, že státní zaměstnanec vykazuje nevyhovující výsledky, tak se mu dá šance na polepšení. Kontrolní služební hodnocení je poté provedeno po uplynutí 6 měsíců ode dne, kdy se státní zaměstnanec se svým služebním hodnocením seznámil. Pokud by i po kontrolním služebním hodnocení dospěl představený k závěru, že státní zaměstnanec vykazuje nevyhovující výsledky své práce, je zde důvod pro rozhodnutí o ukončení služebního poměru tohoto státního zaměstnance.¹⁶⁵

¹⁶⁴ § 153 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁶⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 143-144 ISBN 978-80-7400-727-9.

7. Správní soudnictví

Dnešní model správního soudnictví vychází z rakouského modelu a pozdějšího československého modelu. Základní funkcí správního soudnictví je poskytovat fyzickým a právnickým osobám ochranu na jejich veřejných subjektivních právech. Tyto práva slouží k ochraně jednotlivců vůči státu nebo jeho orgánům. Až na drobné výjimky se zde nenahrazuje kontrola a činnost veřejné správy. Pokud by veřejná správa zasahovala do subjektivních práv jedince, musela by se daná osoba obrátit na civilní soudy.

Správní soudy mohou kromě veřejných subjektivních práv řešit také další řízení, může to být např. § 66 soudního řádu správního kde žalobu proti rozhodnutí podává nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv, § 97- § 98 soudního řádu správního, kde je upraveno řízení o kompetenčních sporech nebo § 101e - § 101f, kde se vede řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu.

Ve správním soudnictví rozhodují věcně příslušné krajské soudy a Nejvyšší správní soud. Kauzální příslušnost podle § 101e odst. 4 soudního řádu správního je pro řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu svěřena Městskému soudu v Praze.¹⁶⁶

7.1. Řízení o zrušení služebního předpisu

Řízení o zrušení služebního předpisu je v zákoně č. 150/2002 Sb. soudní řád správní upraveno v § 101e-101f. Tyto ustanovení se do soudního řádu správního dostaly po novele tohoto zákona a to od 1.ledna 2015.¹⁶⁷ Tato novelizace dovolila správnímu soudnictví, aby mohl provést speciální proceduru pro přezkoumání služebního předpisu v České republice. V těchto ustanovení soudního řádu správního je uvedena výjimka a to taková, že zde nedává podnět dotčená osoba, ale pouze náměstek ministra vnitra. Kvůli této výjimce se toto řízení netýká ochrany veřejných subjektivních práv. V § 2 soudního řádu správního je uvedeno, že správní soud rozhoduje i v dalších věcech, než jen o veřejných subjektivních právech. Právě zrušení služebního předpisu je ta věc, o které se toto ustanovení zmiňuje. „*Návrh*

¹⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 477-478 ISBN 978-80-7400-727-9.

¹⁶⁷ Zákon č. 250/2014 Sb. Zákon o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě

na zrušení služebního předpisu se podává z důvodu, že je služební předpis podle navrhovatele v rozporu s právními předpisy, tedy s objektivním právem.“¹⁶⁸

Charakteristika služebního předpisu je upravena v § 11-12 zákoně o státní službě. Služebním předpisem se stanoví organizační věci služby. Písemně vydaný služební předpis je jak pro státní zaměstnance, tak i pro zaměstnance vykonávající pracovní činnost podle §5 zákona o státní službě nebo podle jiných zákonů týkající se výkonu služby ve služebním úřadu, závazný. K vydaným služebním předpisům musí mít zaměstnanci volný přístup. Služební úřad je povinný seznámit své zaměstnance s těmito služebními předpisy.¹⁶⁹

*„Služební předpisy vydává náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník nebo personální ředitel sekce pro státní službu.“*¹⁷⁰ Aktivní legitimaci k podání návrhu ke správnímu soudu je v zákoně vyhrazena pouze náměstkovi ministerstva vnitra pro státní službu. Ministr vnitra zde má ústřední postavení a je mu často s tímto úřadem přezdíváno tzv. super úředník.¹⁷¹

Podle § 12 zákona o státní službě, vychází zrušení služebního předpisu cestou služební hierarchie. Pokud by zde byl služební předpis, který je v rozporu s právními předpisy, nejprve se vyzve příslušný nadřízený úřad ke zjednání nápravy a pozastavení účinnosti daného služebního předpisu. Nadřízený služební úřad poté stanoví přiměřenou lhůtu, aby mohla být nižším služebním orgánem zjednána náprava. Náprava musí být zjednána do 30 dnů ode dne kdy byla příslušnému služebnímu úřadu doručena výzva. Pokud se náprava nezjedná, tak nadřízený služební úřad daný služební předpis zruší a informuje příslušný služební úřad. V tomto případě není žádný důvod podávat návrh na zrušení služebního předpisu ke správnímu soudnictví.¹⁷²

Soudní projednání návrhu na zrušení služebního předpisu je spíše výjimečnou situací, a to v případě, že by nebyla zjednána náprava. V takové situaci by náměstek pro státní službu vyzval příslušný služební úřad ke zjednání nápravy a stanovil by přiměřenou lhůtu k této nápravě. Daný služební předpis by byl pozastavený do doby, než by byla situace napravena. Pokud by náprava zjednána nebyla, tak podá

¹⁶⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 504-505 ISBN 978-80-7400-727-9.

¹⁶⁹ Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. DÍL 8 §101e ISBN 978-80-7400-498-8.

¹⁷⁰ § 11 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁷¹ JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

¹⁷² Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.

náměstek ministra vnitra do 30 dnů návrh na zrušení služebního předpisu ke správnímu soudu. Náměstek má povinnost snažit se dosáhnout nápravy právními prostředky, které jsou uvedeny v zákoně o státní službě. Správní soudnictví se používá až jako subsidiární řešení, pokud není možné daného výsledku dosáhnout jinak. To podporuje § 5 soudního řádu správního, kde je uvedeno že správní soudnictví poskytuje ochranu až ve chvíli, kdy jsou vyčerpány řádné opravné prostředky.

Pokud se podává návrh ke správnímu soud je nutné dodržet určité obsahové náležitosti podání, které stanoví § 37 odst. 3 soudního řádu správního. Z návrhu musí být zřejmé, *„čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Navrhovatel musí být identifikován svou funkcí a jménem a příjmením, včetně svého sídla jako služebního orgánu.“* Pokud jsou k dispozici listiny, kterých se navrhovatel domáhá, tak musí být též k podání návrhu připojeny. Podání obsahuje i návrhové body, které patří ke zvláštním náležitostem návrhu. Z návrhových bodů musí vyplývat skutkové a právní důvody, které považuje navrhovatel za nezákonné. Musí být jasné v jakém rozsahu se služební předpis napadá.

Je zde uplatněna koncentrace návrhových bodů. Pokud navrhovatel podá návrh, který *„obsahuje návrhové body, nelze již v dalším řízení po uplynutí lhůty k podání návrhu tento návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části služebního předpisu nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.“* Pokud by navrhovatel podal návrh, ve kterém nebudou žádné návrhové body, pak ho soud vyzve k nápravě podle § 35. odst. 5. soudního řádu správního. V tomto případě nevádí, *„že první návrhový bod bude doplněn až po lhůtě k podání návrhu. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.“*

Při soudním řízení se vedle navrhovatele, kterým je náměstek ministra vnitra a odpůrcem, kterým je daný služební úřad, budou účastnit i další tzv. osoby zúčastněné na řízení. Aby se tyto osoby staly součástí soudního řízení je zde podmínka toho, že musely být tyto osoby dotčeny vydáním služebního předpisu na svých právech a povinnostech. Nebo je zde možnost, že zrušením tohoto služebního předpisu budou na těchto právech dotčeni a výslovně oznámily, že je v řízení před soudem chtějí uplatňovat.

Navrhovatel zde nemá povinnost v návrhu označit zúčastněné osoby. Při přiměřené aplikaci zbytku § 34 odst. 2 soudního řádu správního dospějeme k závěru, že předseda senátu dále vyrozumívá a identifikuje ve stanovené lhůtě

potencionální zúčastněné osoby, zda se budou podílet na řízení a budou chtít uplatnit svá práva. Po zmeškání stanovené lhůty se již nebude přihlížet k dalším osobám, která by chtěla uplatnit svá práva jako zúčastněná osoba. Soud dané osoby poučí o svých právech. Pokud by se v průběhu řízení zjistilo, že je zde další zúčastněná osoba, o které se nevědělo, tak se opět stanoví lhůta, ve které má potencionální zúčastněná osoba možnost se o svá práva přihlásit. Pokud by nastala situace, že by zúčastněných osob bylo velké množství, může předseda soudu doručit vyrozumění o daném případě nebo jinou písemnost, která jim je směřovaná na úřední desku soudu.

Dle § 101e odst. 3 soudní řádu správního se ustanovení § 76 tohoto zákona použije pro návrh na zrušení služebního předpisu přiměřeně. Z povahy věci vyplývá, že některé důvody v § 76 nelze pro dané řízení vůbec použít. Jedná se zejména o nepřezkoumatelnost z nedostatku důvodů rozhodnutí. Služební předpis nemá žádné odůvodnění, proto je aplikace tohoto ustanovení bezpředmětná. Další ustanovení, které nelze aplikovat je předpoklad, že skutkový stav je v rozporu se spisy a ani v nich nemá žádnou oporu. Nepředpokládá se vazba mezi služebním předpisem a skutkovým stavem věci. V úvahu může přicházet v § 76 např. odst. 1 písm. a), kde soud může rozhodnout rozsudkem bez jednání kvůli nesrozumitelnosti služebního předpisu.¹⁷³

Správní soud je vázaný rozsahem návrhu, které navrhovatel napadl a důvody návrhu, které byly při podání uplatněny. Z těchto důvodů by správní soud měl přezkoumávat pouze to, co mu bylo navrhovatelem uplatněno, nikoliv další jiné části služebního předpisu. Přesto zákon do soudního řízení promítá dispoziční zásadu. Pokud by soud došel k závěru, že jde o nicotný služební předpis, měl by postupovat podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního.¹⁷⁴ Nicotným aktem se stává ten předpis, který má zásadní nedostatky projevu vůle, absolutní nedostatky formální stránky, neurčitost, nesmyslnost nebo třeba požaduje po adresátovi plnění které je trestným činem apod.¹⁷⁵

Zajímavostí je, že návrh na zrušení služebního předpisu se neprojednává jako přednostní věc a není zde stanovena lhůta do které by měl správní soud

¹⁷³ Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. DÍL 8 §101e ISBN 978-80-7400-498-8.

¹⁷⁴ KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁷⁵ Nejvyšší správní soud: rozsudek ze dne 13. 5. 2008. 8 Afs 78/2006–82. Brno, Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0078_8Afs_0600074A_prevedeno.pdf

rozhodnout. To se pak v určitých situacích jeví jako problém, protože může jít o velice důležitou záležitost, pro kterou by bylo potřeba co nejrychlejšího soudního projednání.

V rozsudku by měl soud určit přesný den, ke kterému se bude daný služební předpis rušit. Toto bývá využíváno v případech, kdy služební orgán potřebuje čas na přijetí nového služebního předpisu. V praxi se nejčastěji využívá den, kdy rozsudek nabyl právní moci.¹⁷⁶

Pokud soud dojde k závěru, že nejsou dány důvody pro to, aby byl služební předpis zrušen, tak podaný návrh zamítne. Správní soud odmítá podaný návrh podle § 46 odst. 1 a § 37 odst. 5 soudního řádu správního. Soud může řízení i zastavit a to podle § 47 soudního řádu správního. Pokud se tak stane, tak v § 12 odst. 7 zákona o státní službě je uvedeno, že pokud „*soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí náměstka pro státní službu o pozastavení účinnosti služebního předpisu platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.*“¹⁷⁷

Pokud by zrušením služebního předpisu zaniklo již rozhodnuté kárné opatření, které bylo vydáno na základě tohoto předpisu, tak je zde důvod pro obnovu řízení. Je zde podmínka, že kárné opatření muselo nabýt právní moci a dosud ještě nebylo vykonáno. Obnova řízení se bude řídit podle ustanovení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu a současně s ustanovením § 159 odst. 1 písm. f) a § 160 zákona o státní službě. Pokud již rozhodnutí kárné opatření bylo vykonáno, důvod pro obnovu řízení nevzniká. „*Zákon také potvrzuje, že účinky zrušení služebního předpisu nepůsobí nazpět, vyjma jediné situace upravené v § 101f odst. 3.*“¹⁷⁸

¹⁷⁶ KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁷⁷ § 12 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁷⁸ KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.

8. Rozhovory s osobami pracujícími ve veřejné službě

Tato kapitola se zaměřuje na praktickou část této diplomové práce. Byly vybrány tři právní úpravy, které v České republice představují pracovní zařazení pod institut veřejné služby. Níže jsou zpracovány tři rozhovory s osobami, které mají pracovní zkušenosti s právní úpravou služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se zákonem o úřednících územně samosprávných celků a se zákonem o státní službě. Rozhovor se především zaměřuje na vzdělávání pracovníků, na činnost jejich práce a na obecný přehled v dané právní úpravě.

8.1. Rozhovor se spoluvůrcem státní služby

První rozhovor této diplomové práce se zaměřuje na JUDr. Tomáše Loudou, CSc., který má bohaté zkušenosti se zákonem o státní službě ze svých minulých zaměstnání. Nyní působí jako pedagog na Západočeské Univerzitě v Plzni na katedře Veřejné správy.

1. S jakými pracovními pozicemi máte zkušenosti?

Mám zkušenost s pracovní pozicí ředitele legislativního a právního odboru Ministerstva školství a s pozicí vedoucího odboru primátora hlavního města Prahy. Na obě tyto pozice jsem byl jmenovaný, a byly vykonávány pod zákoníkem práce. Na pražské radnici jsem působil v letech 1989-1991. Z důvodu změny právního systému, jsem měl tu možnost podílet se na reorganizaci magistrátního úřadu a pomáhal jsem reformovat veřejnou správu v našem právním státě. Působil jsem v přípravných komisích, kde se zpracovával zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze. Snažili jsme se zajistit druhostupňovou veřejnou správu v ČSR a decentralizovat ji jako základní pilíř našich demokratických hodnot. Okresní výbory jsme přeměňovali na okresní úřady. Veřejná správa na krajské úrovni byla zřízena až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Bohužel byla tato úprava v našem státě taková černá skříňka, která začala fungovat až po roce 2000, kdy se přijaly nové zákony. Dne 1. ledna 2000 získaly kraje svoji definitivní podobu a samosprávné kompetence na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Co se týče pracovní pozice ředitele legislativního a právního odboru Ministerstva školství, tak na tuhle pozici jsem přistoupil po dlouhém přemlouvání ze stran vedení. Byl zde velký problém vzdělanosti pracovníků, tak jsem vymýšlel různé koncepce, jak to všechno změnit a zakládal studijní obory, aby se veřejná správa stala více profesionálním oborem.

2. Kde se Vám pracovalo nejlépe?

Nejlépe se mi pracovalo na pražské radnici. Bylo to kvůli okolnostem, které naši republiku doprovázely. Převrat komunistického režimu a snaha o znovuzavedení veřejné správy do našeho právního systému byla velice zajímavá práce. Měl jsem kolem sebe skvělý kolektiv a špičkové odborníky, s kterými jsme celý proces reformace započali. Primátorem byl tenkrát Jaroslav Kořán, který je špičkovým překladatelem angličtiny. Překládal například knihy Kurta Vonneguta. Jako pracovník na pražském magistrátu jsem měl v rámci diplomatického protokolu i spoustu výhod. Mohli jsme chodit na ambasády, pořádá velké konference, měli jsme volnou „vstupenku“ k disidentům a Havlovi, na Pražský hrad apod. Prezentoval jsem i expertům rady Evropy, kteří nám přivezli materiály pro ECHMS. To vše mě velice bavilo.

3. Jak probíhalo vzdělávání, které je ve služebním poměru požadováno?

Na mých pracovních pozicích žádné vzdělávání neprobíhalo, naopak já jsem byl ten, co začal vzdělávat všechny ostatních. V naší státní správě chyběli vzdělaní lidé. Nebylo zde žádné vzdělávání pro lidi, co pracovali v oboru veřejná správa ani pro ty, kteří tak chtěli činit do budoucna. Tento problém se v našem státě táhl po celá desetiletí. Proto jsem s týmem začal jezdit po hlavních, zejména evropských městech a agitovali jsme za pomoc pro vzdělávání úředníků a zaměstnanců veřejné správy apod. Sháněli jsme materiály, lidi a koncepty, podle kterých jsme pak začali vytvářet vlastní plány na vzdělávání. Řešili jsme to, jak by vzdělávání v oblasti veřejné správy mělo vypadat a výsledkem byly specializované vysoké školy. Příkladem může být obor Veřejná správa na právnické fakultě v Plzni nebo soukromá Vysoká škola v Karlových Varech. Tu jsme založili v roce 1999, po 15 letech se stala součástí struktury vysoké školy finanční a správní.

4. Jak probíhalo vytvoření úřednického vzdělání v našem státě? Případně jak mělo vypadat absolvování úřednické zkoušky?

Pokud chcete v dnešní době vstoupit do státní správy, tak se určité formy vzdělání a absolvování odborné zkoušky nevyhnete. Byť v každém pracovním odvětví zkouška probíhá trochu jinak. Pracovníci zařazení v ústředních úřadech původně zkoušku dělat nemuseli. Bylo naplánováno, že pokud student úspěšně absolvuje právnickou fakultu obor Veřejná správa v Karlových Varech nebo na Západočeské Univerzitě v Plzni, tak již danou zkoušku dělat nemusí, protože již docílil požadovaného vzdělání. Měli jsme již certifikaci na vstupní vzdělávání úředníků. Zajišťoval to program celoživotního vzdělávání na Západočeské Univerzitě v Plzni a soukromé škole finanční a správní v Praze. Ta měla širokou síť svých poboček. Vysoká škola Karlovy vary byla jako samostatný subjekt zrušena a zůstala pouze jako lokální pobočka vysoké školy finanční a správní. Snažili jsme se, aby tyto fakulty získali certifikaci na zvláštní odbornou zkoušku, kterou musí vykonávat úředníci. Tento koncept bohužel skončil v neúčinném podání zákona.

5. Přijde Vám právní úprava zákona o státní službě dostačující? Pokud ne, tak co Vám v této právní úpravě chybí?

Naopak dnešní právní úprava zákona o státní službě je velmi nedostatečná. Evropská unie nás s naší koncepcí státní služby nikdy neměla přijmout mezi členské státy. Byly jsme často po palbou kritiky Evropské Unie. Naše státní služba je neekonomická, zpolitizovaná a diskontinuální. Experti na vzdělávání se snažili vytvořit takový koncept státní služby, abychom se mohli vyrovnat západní Evropě. Tomuto konceptu byla dlouhá léta odkládána účinnost, kdy nám Evropská Unie už opravdu vyhrožovala různými sankcemi, byl narychlo přijat nový zákon o státní službě. Ten se stal výsměchem institutu státní služby. Tento zákon nezakládá nezávislé fungování odborné státní služby. Politické vedení může ve velké míře zasahovat do fungování úřadu. Pozice státního tajemníka nepatří k funkcím, ve kterých by si mohl sám něco prosadit. Velký politický vliv nalezneme v personálních otázkách, kdy je do úřadu dosazen člověk podle toho, zda se to někomu chodí či nikoliv. Zásada odbornosti je zde velice znevážena. Nezávislost špičkových odborníků a odborných náměstků je vratká. Sice nejsou přímo

odvolatelní, každopádně o své místo mohou lehce přijít kvůli reorganizace úřadu ve kterém služby vykonávají. Základní princip depolitizace, který má být základním pilířem státní služby, u nás chybí. V předchozí právní úpravě byla tato problematika lépe zpracována a byla snaha tyto základní principy zachovat. Pozice šéfa pro státní službu byla sice zachována, každopádně původní návrhy pravomocí, kterými měl šéf pro státní službu disponovat, byly úplně jiné. Tento úřad se měl stát nezávislým. Vláda zde neměla mít žádný politický vliv a měl to být úřad srovnatelný s úřadem vlády. Úřad pro státní službu měl vykonávat všechny záležitosti spojené s personální a vzdělávací stránkou státních zaměstnanců. Pravomoci sahaly od přijímání uchazečů do služebního úřadu, vzdělávání zaměstnanců až po doporučování lidí do jednotlivých pozic ministerstev a úřadů náměstků. Státní služba měla být depolitizována. Politici odcházejí, odborníci zůstávají. Zákon o státní službě tento principi nezastává a nemá ani eurokonformní koncept. Byla snadná cesta, jak dovést starý služební zákon k účinnosti, to se bohužel nestalo. Dne 1. ledna 2015 nabyl účinnosti nový zákon o státní službě, který byl vytvořen narychlo a z původní právní úpravy bylo něco ponecháno a něco úplně vymazáno. ČSSD, která byla tehdy u moci mohla nechat starý služební zákon tak, jak byl. Místo toho se pořád oddalovala účinnost tohoto zákona, protože si každý chtěl do institutu státní služby dosadit své lidi. Nikdo nebyl ochoten přijmout ten fakt, že by mohla být státní služba osvobozena od politické moci a mohla se stát nezávislým úřadem. Byl by zde silný odborný rezort, který by radil při nastalých problémech a mohl by realizovat své plány. Politici z toho měli velký strach, že přijdou o část politického vlivu. Vše, co bylo dříve přijato, bylo jen z důvodu, že jsme se chtěli stát členským státem Evropské Unie. Tato motivace se čase odhalila a byla z toho velká ostuda. Často jsme byly terčem oprávněné kritiky. RNDr. Josef Postránecký, který dříve působil jako šéf státní služby se od 1. ledna 2015 stal prvním náměstem ministra vnitra pro státní službu. Funkční období této pozice trvá 6 let, tzn. že stále danou pozici zastává.

6. Má právní úprava zákona o státní službě nějaké výhody, něco, čím by byla atraktivní pro své budoucí zaměstnance?

Bonusy se určitě nalézt dají. Je zde jistá garance toho, že když se dostanete pod státní službu, složíte zkoušku, jste tam zařazena do výkonu služby a vydefinujete si sama pro sebe obor státní služby, tak je vás komplikovanější sesadit. Pokud není silná motivace a rozhodnost, kdy se kvůli vám musí reorganizovat struktura úřadu, tak tam jste do penze. Máte jistotu, oproti jiným úřadům, karierního postup a platové ohodnocení není vůbec špatné. To je jisté pozitivum, které může přitáhnout budou uchazeče o zaměstnání v sektoru státní služby. Když vstoupil v účinnosti nový zákon o státní službě, bylo stanovené roční přechodné období, ti, co tam byli se mohli rozhodnout pod jakým zákonem chtějí pracovat. ČSSD si nadefinovala lidi, kteří se během roční lhůty staly odborníky na problematiku státní služby. Pojem vydefinovat si sám pro sebe službu znamenal, že tito lidé si mohli definovat svůj obor státní služby tak, aby se zlepšila jejich pozice ze stran odvolatelnosti. Z lidského hlediska je to pozitivní situace, kdy máte velkou jistotu svého místa. Ze systémového pohledu je to velice negativní jev, který má neblahé dopady na fungování úřadu státní služby.

7. Jaký máte názor na to, že přijetí a účinnost zákona o státní službě, trvalo tolik let?

Jak jsem již říkal, tato nová právní úprava se mi nelíbí a nesouhlasím s ní. Nikdo z politického vedení nechtěl mít v České republice nezávislou státní službu. Vše ztroskotalo na systému kořisti – vítěz bere vše. Nikdo dlouhodobě z politické reprezentace neměl zájem na nezávislosti úřadu a ani neměl zájem na to, aby řízení úřadu státní služby bylo exaktnější, strategické a koncepčnější. Je to jen ilustrace, že vládnutí u nás je dlouhodobě nekoncepční oligarchie. Bylo by lepší, kdyby zde působili nezávislí odborníci, politikům totiž pouze záleží na ovládnutí veřejného prostoru.

8. Která právní úprava Služební zákon se Vám líbila více?

Určitě se mi líbila více právní úprava služebního zákona č. 218/2002 Sb. Jak jsem zmiňoval, byla zde snaha odpolitizování státní služby od politické moci a určitá záruka nezávislosti. Při tvorbě původního služebního zákona byla snaha vrátit se k prvorepublikové a rakouské tradici. Při reformě veřejné správy se vycházelo z toho, že máme mít zákon o státní službě, který bude obsahovat vzdělávací systém pro veřejnou právu na všech stupních. Zákon se tedy dotýkat všech zaměstnanců, kteří pracují ve veřejné správě. Tato úprava zůstala v osekané podobě v zákoně o úřednících ÚSC. Zákon o státní službě se měl zaměřovat nejen na vzdělávací systém, ale i na všechny zaměstnance pracující ve veřejné správě. Při dlouhém procesu přijímání se narazilo na občasně zádrhly a služební zákon se rozpadl na dvou důležitých problémech, které se nepodařilo vyřešit. Prvním problémem byl vidět v tom, na jaké všechny pracovníky se má služební zákon vztahovat. Jestli to bude jen státní správa, samospráva, řidiči, policie apod. Druhý problém, který se nepodařilo vyřešit, byla otázka, zda se zavede státní služba i na regionální a lokální úrovni.

9. Jak se díváte na to, že dříve byly veřejní zaměstnanci pod právní úpravou zákoníku práce? Jaké to mělo pro ně mělo výhody oproti nynější úpravě zákona o státní službě?

Minimální výhody to mělo v tom, že lidé byly na zákoník práce zvyklí a tato právní úprava v našem státě fungoval dlouhou dobu. Instituty zavedené pod právní úpravou zákoníku práce existují už dlouho. Máme zde právní zázemí pro konflikty. Soudy se otázkou pracovního práva zabývají dennodenně a je zde spousta judikatury na kterou se dá odkazovat. Systém státní služby se teprve zabíhá a interpretuje se jinak než zákoník práce. Často se také novelizuje, což zatím moc nepomáhá naplnit princip legitimního očekávání a zarývá do naše právní řádu právní nejistotu. Podle zákoníku práce jsou zaměstnanci chráněni o dost více.

10. Co si myslíte o institutu definitivy a o lustračním zákoně? Jak moc velkou roli tyto instituty hrají v naší moderní společnosti a ve služebních poměrech?

Lustrační zákon hraje v naší společnosti pořád velkou roli. Na počátku byl lustrační zákon dobře myšlená snaha zabránit těm, kteří byli příliš spjatí s minulým systémem, ba i v hanebných pozicích, aby výhledově nemohli fungovat ve výkonu státní správy. Minulo se to celkem účinkem. Ti, co pracovali u StB apod., tak málo kdo zůstal ve státní správě. Většinou se tito lidé pustili do podnikání, privatizovali státní majetek a dostali zajímavé výsluhy a vysoké penze. Je to absurdní. Také tento zákon umožnil více politizovati a nesloužil úplně k dobré věci. Když jste chtěli diskreditovat politika, použili jste lustrační zákon. Nebylo to úplně ideální řešení politických problémů. Co se týče institutu definitivy, byla velké snaha o to, aby se nedávala do nové právní úpravy o státní službě. Problematika tohoto institutu je ale komplikovanější. Definitivu nenalezneme vůbec v žádné úpravě veřejné služby v našem státě. Dříve jsme se hodně snažili tento institut ve státní správě mít. Byl to historicky hlavní magnet pro zaměstnance, aby chtěli pracovat pro stát. To se také dařilo. Lidé pro stát pracovat chtěli, protože jim byl nabídnut pocit jistoty stálého zaměstnání až do penze a kariérní růst. Dnešní právní úprava státní služby nenabízí lidem stálé, nezávislé a dobře placené pozici. Některé tam jsou, ale samozřejmě jsou to ty nejvyšší. V poslední době se začalo více hovořit o tom, že by post státního úředníka mohl být lépe placený. To by se to mohlo projevit i na prestiži tohoto zaměstnání a přilákat více uchazečů. Jako postkomunistická země máme velký odpor k byrokratizaci, kvůli tomu, že státní správa byla hodně politizovaná, centralizovaná a kontrolovaná. Z tohoto důvodu se ani nemůžeme divit, že má dnešní společnost k tomuto systému despekt. Pokud by se do systému státní služby přidaly prvky depolitizace a nezávislosti, je možné že by lidé začali pomalu projevovat tomuto zaměstnání úctu.

11. Přijetí zákona o státní službě byla jedna z podmínek pro vstup do Evropské Unie, jak se díváte na právní úpravu jiných států? Myslíte si, že mají tuto problematiku upravenou lépe než my?

Většina zemí Evropské Unie má kvalitnější systém státní služby než my. Více či s méně dobrými platy a definitivou. V jiných státech je pozice státního zaměstnance dobré a prestižní zaměstnání. My jsme se bohužel do tohoto modelu nezařadili. Holandsko má velmi pěkný systém státní služby. Líbí se mi jejich institut definitivy, mají také i pěkně fungující meritní systémy veřejné služby. Mezi další země, z kterých bychom si měli vzít příklad, patří Německo, Rakousko nebo třeba Francie. Ta je ukázkovým příkladem dobře fungující státní služby a státní byrokracie. Pro nás by byl vhodný takový mix meritního systému s prvky systému karierního a zavedenou definitivou. Bylo by to pro zaměstnance i budoucí uchazeče flexibilnější. Nejdůležitější je, aby byla zachována kontinuita, zajištěna setrvalost rozhodování a koncepčního řízení. Důležité je, aby toto vše nebylo měněno každé funkčním období a neprocházelo to velkými změnami. Státní služba by měla být zajištěna i na úrovni regionálního a municipálního řízení. Při volbách by se měnil jen velmi úzký kolektiv lidí, který přichází a odchází se starostou nebo ministrem. Byla by tím zajištěna velká odbornost státní služby a odpolitizované řízení úřadu. To, co máme nyní v právním řádu přijato, je teoreticky karierní systém bez definice. Taková všehochuť všeho možného. Institut státní služby není vůbec dobře systémově pojat.

8.2. Rozhovor s úředníkem ÚSC

Druhý rozhovor se konal s Bc. Petrem Pěničkou, který pracuje na stavebním úřadě v městě Beroun a vykonává své pracovní zařazení pod zákonem o úředních územně samosprávných celcích. Danou pozici vykonává již přes rok a má čerstvě za sebou úspěšně vykonanou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti a všechna vzdělávací školení.

1. Jak probíhalo Vaše profesní vzdělávání od přijetí do pracovního poměru úředníka?

Nejprve jsem obdržel vstupní vzdělávání, při kterém jsem se seznámil s pracovním řádem a dalšími interními předpisy. Mezi tyto předpisy např. patří směrnice o používání elektroniky, doba polední pauzy nebo třeba informace o tom, jak to funguje na jednotlivých odborech, se kterými se setkáváme a spolupracujeme. Na stavebním úřadě nejvíce spolupracujeme s odborem územního plánování a s odborem životního prostředí. Další druhem vzdělávání, které mě čekalo bylo průběžné vzdělávání dle zákona o úřednících ÚSC. Do toho spadalo to, že jako úředníci ÚSC musíme během 3 let splnit vzdělávací plán, který pro nás úřad připravil. Na průběžné vzdělávání máme během 3 let podle zákona stanoveno minimálně 18 pracovních dnů, kdy nás úřad vyšle na školení. Tato školení pořádají vzdělávací agentury, které mají akreditaci od Ministerstva vnitra. Co se týče zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, ta by měla být splněna nejdéle 18 měsíců od vzniku pracovního poměru úředníka.

2. Jak probíhala zkouška zvláštní odborné způsobilosti?

Tato zkouška je rozdělena na dvě části, na obecnou a zvláštní. Obecná část zahrnuje znalost správního řádu a základů veřejné správy. Jedná se zejména o obecné principy organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze apod. Zvláštní část zkoušky zahrnuje zákony týkající se odboru, na kterém daný úředník bude pracovat. V mém případě to byl stavební zákon, zákon o vyvlastnění a zákon o urychlení výstavby. Každá část zkoušky má vlastní čtyřdenní výukový program. U zvláštní části to občas bývá rozděleno ještě na dva samostatné čtyřdenní programy, a to z důvodu velkého

obsahu výukového materiálu. Samotná zkouška se skládá ze dvou částí, a to písemné a ústní. Jak písemná, tak i ústní zkouška se skládá z obecné a zvláštní části. Nejdříve se napíše písemný test z obecné části a poté z části zvláštní. Aby člověk postoupil k ústní zkoušce musí u obou dvou částí splnit minimální požadavek 70 %. Nestačí, aby se splnila pouze jedna část. Pokud se nesplní obě části dohromady k ústní zkoušce se nedostaneme. Písemná část se píše dopoledne, po splnění této části se odpoledne přejde k ústnímu zkoušení. Při ústním zkoušení je již povoleno používat právní předpisy. Z našeho stavebního úseku byla úspěšnost zvláštní odborné zkoušky kolem 55 %. Tato zkouška byla poměrně náročná. Zkoušku je možné opakovat dvakrát. Při opakování si úředník již danou zkoušku platí sám v ceně 2500,- Kč. Některé úřady po dohodě s úředníky i toto opakování odborné zkoušky proplácejí.

3. Máte v plánu ještě další vzdělávání?

Ano mám. Mám již hotové bakalářské studium na fakultě právnické v Plzni v oboru Veřejná správa. Momentálně se snažím dostudovat navazující magisterské studium opět v oboru Veřejná správa na právnické fakultě v Plzni.

4. Můžete mi popsat co přesně máte v popisu práce?

Na stavebním úřadu zejména umísťujeme a povolujeme stavby, povolujeme stavební úpravy stávajících staveb, oddělujeme a scelujeme pozemky. Dále děláme dohled nad dodržováním stavebního zákona. Za tímto účelem provádíme kontrolní prohlídky, buď z moci úřední nebo na základě podnětů, při kterých kontrolujeme, zda jsou stavby provedeny dle povolení a schválené projektové dokumentace.

5. V čem vidíte výhodu nebo nevýhodu toho, že se Váš pracovní poměr převážně řídí zákon o úřednících ÚSC a zákoník práce se používá jako podpůrný předpis?

Jako výhodu vidím to, že v zákoně o úřednících je řešeno přímo na míru úředníkům jejich vzdělávání. Ať už se jedná o zkoušku odborné způsobilosti nebo průběžné vzdělávání v rámci práce. Jako nevýhodu subsidiarity spatřuji to, že je to další zákon navíc, ve kterém se úředníci jako zaměstnanci musí orientovat.

6. Co byste na zákonu o úředních ÚSC změnil?

V současné situaci mě nic nepadá. Zákon dle mého plní svoji funkci dostatečně.

7. S jakými zákony nejvíce pracujete a co Vás na vaši práci nejvíce baví?

Nejvíce pracujeme se stavebním zákonem a správním řádem. Dále ještě pracujeme se zákonem o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury elektronických komunikací, zákonem o odpovědnosti za přestupky a s novým občanským zákoníkem. Na mé práci mě asi nejvíce baví kolaudace nových domů. Pokud lidem pomohu zkolaudovat novou stavbu, tak je na nich vidět, že jsou šťastní, protože můžou bydlet v novém.

8. Máte dostatek zaměstnanců na úradě nebo se potýkáte s deficitem?

Potýkáme se s deficitem zaměstnanců. Určitě by bylo potřeba, abychom měli na našem odboru stavby více pracovníků, jelikož jsme zavaleni velkým množstvím práce a nestíhají se zákonem dané termíny. Nyní náš úřad zaměstnává 9 referentů. Aby se stíhaly naše pracovní povinnosti v zákonem daných termínech, byla by potřeba přijmout ještě minimálně dva další referenty.

9. Co si myslíte, čím by se přilákalo více absolventů práv do sektoru veřejné správy?

Za největší překážku vidím nízké platové ohodnocení. V současné době referent, u kterého se požaduje vysokoškolské vzdělání, bere nižší plat než pokladní v supermarketech. Každopádně malým lákadlem pro nové uchazeče můžou být pracovní benefity, který náš úřad nabízí. Mezi tyto benefity patří stravenková karta, příspěvek na penzijní připojištění, příspěvek na dovolenou a na oblečení nebo příspěvek na tábor pro děti ze sociálního fondu

10. Máte v hlavě myšlenku karierního růstu? Byla by nějaká pozice, která by Vás lákala?

V momentální situaci jsem spokojen na své pozici. V budoucnu by mě lákalo pracovat na ministerstvu a zapojit se do chodu veřejné správy zase z jiného úhlu pohledu.

8.3. Rozhovor s pracovníkem bezpečnostního sboru

Třetí rozhovor se konal s anonymním respondentem, který pracuje jako poručík na kriminální službě a vyšetřování ve městě Plzeň. Z důvodu citlivosti údajů a GDPR zde není uvedeno jméno respondenta. Poručík má ve své praxi bohaté zkušenosti. Pod služebním zákonem příslušníků bezpečnostních sborů pracuje už přes 12 let.

1. Jaké je vaše pracovní zařazení?

Současně jsem přes rok zařazen v hodnosti poručíka ve služební funkci komisaře u Policie České republiky, 1. oddělení obecné kriminality, Územním odboru Plzeň – venkov (Plzeň – jih + Plzeň – sever), kde zastávám pozici procesualisty – vyšetřovatele, v rámci čehož zpracovávám složitější trestnou činnost, vedu vyšetřování a podávám návrhy na obžalobu k OSZ.

2. Kde jste pracoval předtím?

Předtím jsem byl 11 let zařazen v hodnosti praporčíka ve služební funkci inspektora u Policie České republiky, na Obvodním oddělení Přeštice, Územním odboru Plzeň – venkov, kde jsem vykonával zaměstnání postupně od hlídkové činnosti, přes stálou službu až po zpracovatele trestné činnosti v rámci věcné příslušnosti obvodu, tedy s horní sazbou do 3 let.

3. Jak probíhalo výběrové řízení na vaši pracovní pozici?

Výběrové řízení na pozici komisaře bylo vyhlášeno v měsíčním předstihu elektronicky v rámci interní zcela neveřejné sítě PČR. Pro přihlášení jsem musel splňovat několik požadavků. A to konkrétně: Být ve služební poměru minimálně 6 let, mít celkové služební hodnocení nejhůře za „2“ (z pěti), mít vysokoškolské vzdělání, splňovat fyzické a zdravotní prověrky, mít osvědčení ke zdravotní a fyzické způsobilosti, včetně životopisu, služebního hodnocení a úředně ověřené kopie vysokoškolského titulu. To vše jsem musel zaslat korespondenčně včetně přihlášky do výběrového řízení k rukám ředitele Územního odboru Plzeň – venkov. Po měsíci jsem byl vyzván, abych se dostavil k výběrovému řízení. To probíhalo za účasti komise, složené ze 4 nejvyšších služebních funkcionářů. Před těmito funkcionáři jsem se musel představit, nastínit své předpoklady pro nabízený post a dále jsem byl každým členem komise zkoušen převážně z trestního zákoníku, trestního řádu, závazných interních pokynů, mezinárodních smluv a Policejního

zákona. Zkoušen jsem byl zhruba 45 minut. Výběrového řízení jsem se účastnil celkem 3x v posledních dvou letech, než jsem se na zmíněnou pozici dostal.

4. Jak probíhala služební zkouška?

Při nástupu k policii musí žadatel splnit fyzické, zdravotnické a psychologické prověrky. Poté se musí účastnit tzv. ZOP 1 (základní odborná příprava), ta trvá 3 měsíce a jde prakticky o vojenskou přípravku. Při této přípravě se učíme taktické zásady, střelení, zdokonalujeme svoji fyzickou kondici, učíme se řešit modelové situace a taky se učíme základy ze zákona č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky. Poté uchazeč nastupuje na 1 rok do kurzu v rámci policejní školy (ty jsou v Praze, Holešově, Jihlavě, Brně a v Pardubicích). Tam probíhá normální výuka jako ve škole a skládají se pravidelně ústní a písemné zkoušky ze všech předmětů. V polovině studia jsou zkoušky před porotou a na konci studia se musí splnit didaktický test včetně závěrečných zkoušek. Testy jsou velice podobné maturitní zkoušce, ale mají navíc praktickou část, kde je policista podroben řešení modelové situace. Poté pokračuje na ZOP 2, kde je 3 měsíce a účastní se praxe v rámci služebních útvarů v rámci Plzeňského kraje. Za mě byl Plzeňský kraj spojený s Karlovarským, takže jsem jezdil sloužit na praxi do Plzně, Domažlic, Stodu, Klatov, Tachova, Karlových Varů, Sokolova a Mariánských Lázní. Poté jsme museli na stáž. Já byl další tři měsíce na Pražském hradě, kde jsem sloužil na Ochrane prezidenta republiky. Teprve potom jsem mohl nastoupit na kmenový útvar do Přeštic. V Přešticích jsem se každý rok musel účastnit střeleckých prověrek, testů na užití zbraně a zkoušek z taktické přípravy. Byl jsem opakovaně vyslán na pravidelná školení, transakční analýzy a na školení týkající se sběru kriminalistických stop. Byl jsem i 1 týden na Integrovaném výcviku, kde probíhá součinnost s ostatními složkami IZS. Rovněž jsem každý rok podstupoval školení na téma řízení dopravních prostředků a první pomoci. Po třech letech musí každý policista podstoupit služební zkoušku, kdy příprava trvá 1 týden. Celý týden se zúčastňujete přednášek, ze kterých se poté zkouška vykonává. Samotná zkouška je opět jako absolvování maturitní zkoušky. Po této zkoušce dostane policista certifikaci a je mu upraven služební poměr na dobu neurčitou. Do té doby měl služební poměr jen na dobu určitou, a to na tři roky. Poté se již slouží normální výkon služby podle daného zařazení a dělají se atesty na různé specializace. Po 8 letech jsem měl opět zkoušku a to tzv. postupovou, která umožňuje postup do další hodnosti. Tato zkouška byla opět něco jako maturita. Do té doby jsem byl

v hodnostech rotného, strážmistra, nadstrážmistra, podpraporčíka a praporčíka. V současné pozici mám navýšenou prověrku na stupeň utajení „Vyhrazené“. Nyní jsem krajský metodik v oboru videokonference a mám specializace na majetkové činy, činy páchané občany cizích států a zpracovávám nálezy neznámých mrtvol. Rovněž okrajově dělám mravnostní činy a dopravní nehody s úmrtím či těžkým ublížením na zdraví. Školení mám tak 3x do roka. Rovněž musím ještě na 3 měsíce do Opatovic u Pardubic na zkoušky pro potřeby vyšetřování.

5. Pod tímto zákonem máte velká omezení, můžete mi popsat jaká?

Každý policista podepíše služební slib, v rámci kterého je povinen nasadit svůj vlastní život v případě potřeby pro jiného. Jsme vázáni státní mlčenlivostí a máme různé prověrky utajení. O služebních věcech nesmíme nikde hovořit nebo je uveřejňovat. Nesmíme se vyjadřovat před médii bez svolení funkcionářů. Musíme dodržovat etický kodex. Nesmíme se dopustit úmyslného trestného činu. Ostatní protiprávní jednání jsou projednávána v kázeňském řízení. Kupříkladu dopravní přestupek je řešen nadřízeným tzv. spořením, tedy srážkami z platu. Nejčastěji je užito 10 na 3, tj. 10 % platu na tři měsíce. To dosti převyšuje klasické sankce pro občany. Dopravní přestupek pod vlivem alkoholu je řešen převážně okamžitým propuštěním. V rámci pracovní doby nesmíme stávkovat. Nesmíme podnikat. Jsou pouze ojedinělé případy, kdy to jde. Jedná se třeba o učitele autoškoly apod. Měli bychom mít zcela průhledné příjmy. Musíme se povinně podrobovat fyzickým a střeleckým přezkoušením. Navíc nadřízený má právo nás kdykoliv přezkoušet a výsledky přenést do služebního hodnocení.

6. Přijdou Vám tyto pracovní omezení moc přísná?

Myslím si, že jsou vzhledem k služebnímu zaměření zcela adekvátní.

7. Co Vás na této práci baví?

Baví mě práce s lidmi, různé životní příběhy a krajní situace, které jinde nezažijete, vlastně takové to napětí a adrenalin. Rád se odlišuji. Mám však zároveň rád i svůj klid a rád se sám rozhoduji, co budu dělat, což v současné pozici mohu. Nejsem tak závislý na vedení jako dříve. Mám vlastní kancelář, samostatně si plánuji úkony a určuji postup. Dozoruje mě pouze OSZ. S vedením dělám jen důležité konzultace.

8. Má Policie dostatek zaměstnanců?

Dle mého Policii jako takové dlouhodobě zaměstnanci chybí, a hlavně ti zkušení a kvalifikovaní. Mzdy a benefity dlouhodobě neodpovídají současné nabídce na trhu práce, a proto taková práce není pro mnoho žadatelů atraktivní.

9. Je těžké se dostat k Policii nebo na Vaše pracovní zařazení?

Je a zároveň není, záleží, v které části naší země to zkoušíte. V Praze, kde je nedostatek policistů to jde snadněji, ale třeba u nás v Plzeňském kraji to je celkem složité. Je vymezený počet zpracovatelů na územní celky, konkrétně u nás je jich 10 pro Plzeň – jih a 9 pro Plzeň – sever a na těchto postech zůstávají pracovníci i 20 let. Když vezmete v potaz, že je to vlastně 18 míst na Územní odbor, kde pracuje okolo 1000 policistů v uniformách a uvolňuje se jedno místo po několika letech, tak to úplně jednoduché není.

10. Jaké vlastnosti a dovednosti ke své práci nejvíce potřebujete?

Potřebuji se umět rychle rozhodovat ve značně stresových situacích, musím být pečlivý a důsledný, musím mít vztah k administrativní práci a spisové agendě. Musím vydržet značnou psychickou zátěž, tedy hlavně dlouhodobý stres. Musím být odolný vůči tomu, co řeším, jako jsou různá úmrtí, znásilnění, zneužívání apod. Musím mít tedy posunuté hranice citového chápání. Neměl bych být předpojatý a ovlivnitelný. Potřebuji velký rozsah znalostí ve všech známých oborech, jelikož k trestné činnosti dochází ve všech oblastech.

11. Ovlivnila Vás vaše práce v normálním životě nebo změnila Vám pohled na kriminalitu?

Zcela jistě ano. Asi jako každý policista trpím tzv. nemocí z povolání. Vše zajišťuji, tedy zavírám, zamykám. Vše ověřuji, nikomu nedůvěřuji. Jsem vycvičen, abych více vnímal své okolí, hlavně osoby kolem mě. Vnímám jejich chování, vzhled a vyhodnocuji jejich rizikovost pro mě i pro okolí. Jsem opatrnější, mám větší obavu o blízké. Určitě jsem o takové intenzitě kriminality před nástupem k Policii neměl ani tušení. Funguji úplně odlišně než předtím. Taktéž méně vážnou kriminalitu či protiprávní jednání už po letech více bagatelizuji. Nepřipadají mně až tak škodlivé běžné přestupky v dopravě či přestupky proti občanskému soužití či veřejnému pořádku. Rovněž tak drobné krádeže.

9. Zhodnocení rozhovorů

Praktická část této práce se zaměřila na rozhovory představitelů určitého druhu zaměstnání v sektoru veřejné služby. Mezi respondenty této diplomové práce se zařadil spoluautor původní koncepce zákona o státní službě, zaměstnanec stavebního úřadu a příslušník bezpečnostního sboru. Celá koncepce rozhovorů se především zaměřila na pracovní zařazení respondentů a jejich vzdělávání v průběhu zaměstnání.

Z výše provedených rozhovorů jsme se dozvěděli, že vzdělávání probíhá u každého státního zaměstnance jinou formou. Pokud si srovnáme vzdělávání a úřednickou zkoušku u zaměstnanců ÚSC a zaměstnanců vykonávající státní službu, zjistíme, že proces vzdělávání je velice podobný. Obě pracovní pozice mají stanoveny ve svých pracovních povinnostech, že si musí průběžně doplňovat a prohlubovat své vzdělání. Státní zaměstnanci mají na vykonání úřednické zkoušky zpravidla 1 rok. U úředníkům ÚSC je toto kritérium o pár měsíců prodloužené, ale zpravidla většina úředníků zkoušku odborné způsobilosti absolvuje do 1 roku od přijetí do pracovního poměru. Rozdíly se dají najít přímo ve zkoušce samotné. Jediné, čím se tato zkouška u obou pracovních zařazení shoduje je ve formě rozdělení na část obecnou a část zvláštní. U služebního poměru se obecná část vykonává pouze písemně, kdežto u úředníků ÚCS je obecná část rozdělena jak na část písemnou, tak i ústní. Zvláštní část zkoušky se u služebního poměru vykonává pouze ústně, kdežto u úředníků ÚCS je i tato část zkoušky rozdělena na písemnou a ústní část. Společným ukazatelem těchto zkoušek je to, že pokud by chtěl uchazeč splnit zvláštní část, je nutné, aby nejprve úspěšně prošel částí obecnou.

Pokud se zaměříme na příslušníky bezpečnostních sborů, tak zjistíme, že ti mají nastavený úplně jiný vzdělávací plán, který je mnohem náročnější. U tohoto povolání je nutné splnit fyzické, zdravotnické a psychologické prověrky, projít základní odbornou přípravou, která trvá 3 měsíce. Dále je nutné naučit se taktické zásady, střelení a dále zdokonalovat svoji fyzickou kondici. Poté je nutné projít 1letý kurz v rámci policejní školy a vykonat zkoušky. Po vykonání těchto zkoušek se příslušníci bezpečnostního sboru vrací na jednotlivé služební útvary v rámci, kterých vykonávají 3měsíční praxi. Až po vykonání praxe je možné zařadit zaměstnance do kmenového útvaru. Celý tento vzdělávací proces je ve srovnání s předchozími vzdělávacími procesy velice náročný. Nicméně i zde se dá nalézt shoda s předchozími dvěma pracovními zařazeními. Tu najdeme ve formě služební

zkoušky. I tato zkouška se rozděluje na obecnou a zvláštní část. Forma služební zkoušky je bližší úřednické zkoušce než zkoušce zvláštní odborné způsobilosti. Shodu lze nalézt i v tom, že v případě úspěšného absolvování služební zkoušky se mění pracovní poměr z doby určité na dobu neurčitou. Stejná pravidla jsou stanovena i při vykonání úřednické zkoušky v úřadu státní služby.

Z toho všeho vyplývá, že zaměstnanci, kteří vykonávají své zaměstnání v sektoru veřejné služby musí mít adekvátní vzdělání bez kterého by jinak danou pozici vykonávat nemohli. To vše odpovídá původnímu konceptu mít v sektoru státní správy vzdělané odborníky, kteří budou své povolání vykonávat profesionálně. Tomu všemu bohužel nenahrává fakt, že v sektoru veřejné služby již dlouhodobě chybí zaměstnanci, a to hlavně z důvodu neadekvátního platového ohodnocení.

Závěr

V této diplomové práci se autorka zabývala úřadem státní služby, který v České republice spadá pod institut veřejné služby. Ten v sobě ze širšího pohledu obsahuje všechna zaměstnání, která se výkonu státní správy týkají. Z užšího pohledu se veřejná služba zaměřuje na výkon státní služby v České republice. Tato diplomová práce je rozdělena na teoretickou část, která rozebírá institut veřejné služby a státní služby a na část praktickou, která se zaměřuje na proces přijímání služebního zákona a na vzdělávání pracovníků v sektoru veřejné služby.

Tato diplomová práce se zaměřila na zkoumání problematiky státní služby ze širšího pohledu, aby se lépe pochopil celkový koncept institutu veřejné služby v České republice.

V kapitole první jsou uvedeny obecné informace o fungování a organizaci veřejné správy v našem právním státě.

Kapitola druhá se zaměřuje na institut veřejné služby. Zkoumá, kde má veřejná služba své historické prameny a jaký politický význam zastávala od roku 1948 v Československu. V této kapitole jsou dále uvedeny požadavky, který musí uchazeč splňovat, aby mohl nastoupit do výkonu veřejné služby a také základní systémy, podle kterých může být veřejná služba vykonávána. Následně jsou rozebrány prameny veřejné služby, podle kterých se vykonávají jednotlivá povolání nebo které upravují jednotlivá ustanovení související s realizací veřejné služby v našem státě. V souvislosti s jednotlivými prameny veřejné služby byly pod tuto kapitolu zakomponovány i správní disciplinární delikty, který se zaměřují na kárná provinění státní zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů, vojáky z povolání a úředníky ÚSC.

Od třetí kapitola se již tato práce zaměřuje přímo na úřad státní služby. Pro lepší přehlednost tohoto úřadu se celá tato kapitola zaměřila na historický vývoj tohoto institutu. Jsou zde zmíněny začátky novodobé státní služby od konce 19. století po začátek nové éry demokratického státu od roku 1989.

Čtvrtá kapitola navazuje v časovém kontextu na kapitolu třetí a řeší legislativní vývoj služebního zákona od vzniku České republiky až po dnešní platnou právní úpravu.

Na začátku páté kapitoly jsou uvedeny změny, které do našeho právního řádu institut státní služby přinesl a jakým procesem si nynější zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě prošel. Přijetí tohoto zákona bylo velice často kritizováno a byl i

podán návrh k Ústavnímu soudu na zrušení zákona prezidentem republiky. Ústavní soud vydal nález pod s.z. Pl. ÚS 21/14. Ústavní soud sice přiznal, že zákon byl přijat podivným způsobem a že to narušuje pravidla přijímání zákonů a zasahuje do našeho demokratického státu, nicméně zákon zrušen nebyl z důvodu ochrany práv občanů a jistoty právního řádu, který by byl zrušením tohoto předpisu narušen. V další části této kapitoly diplomová práce zkoumá ústavní zakotvení zákona o státní službě. To bylo nalezeno v čl. 79 odst. 2 Ústavy, kde je zakotveno že právní úpravu zaměstnaneckých vztahů upravuje zákon, tedy zákon o státní službě. Další část této kapitoly pojednává o vztazích, které má zákon o státní službě k jiným právním předpisům. Jak již víme, tak vztah zákona o státní službě k zákoníku práce je založen na principu delegace a vztah ke správnímu řádu je založen na principu subsidiarity.

Šestá kapitola se již zabývá obsahem právní úpravy zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě. Jsou zde vymezeny základní pojmy zákona, např. definice státního zaměstnance, služebního orgánu, služebního úřadu nebo která pracovní zařazení jsou ze zákonné úpravy vyloučena apod. Další část této kapitoly se zabývá doktrínálním výkladem služebního předpisu. Dále se diplomová práce zaměřuje na podmínky vzniku služebního poměru a způsob jakým probíhá složení úřednické zkoušky. V další části jsou popsána práva a povinnosti státních zaměstnanců při výkonu služebního poměru. Práva státních zaměstnanců jsou rozdělena na 4 kategorie z důvodu lepší přehlednosti v dané problematice. S povinnostmi úzce souvisí i trestní a kárná odpovědnost, ke které může dojít, pokud státní zaměstnanec nedodrží závazky plynoucí ze služebního poměru. Následně se práce zabývá možnostmi změny služebního poměru a také konečnou fází tohoto poměru. Do konečné fáze lze zařadit ukončení služebního poměru státního zaměstnance a plnění, která jsou služebním orgánem poskytovaná. Do poslední části této kapitoly autorka zařadila otázku služebního hodnocení, které je nesmírně důležitou součástí od počátku vzniku služebního poměru až po jeho skončení.

Sedmá kapitola se zaměřila na problematiku správního soudnictví, které se zabývá řízením o zrušení služebního předpisu. Jednou ze zajímavostí je, v §101e odst. 4 soudního řádu správního je stanovena kauzální příslušnost pro řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu Městskému soudu v Praze. K dalším zajímavostem patří to, že návrh na zrušení služebního předpisu se neprojednává jako přednostní věc a není zde stanovena lhůta do které by měl soud rozhodnout.

To se pak v neodkladných záležitostech stává velkým problémem, který může mít rozsáhle dopady na pracovníky státní služby.

Osmá kapitola zahajuje praktickou část diplomové práce. Jsou zde provedeny tři rozhovory s respondenty, kteří mají určité pracovní vztahy k institutu veřejné služby. Autorka se snažila dozvědět informace o průběhu vzdělávání a detailnější údaje popisu samotného pracovního zařazení. Zhodnocení této praktické části nalezneme v kapitole deváté.

Dnešní podoba zákona o státní službě neodpovídá konceptu, který chtěl být přijat na začátku 20. století. Státní služba měla být odborným, odpolitizovaným a nezávislým úřadem, na který budou mít politici minimální vliv. To se bohužel nestalo. Proces přijímání služebního zákona se v našem právním státě stal jakýmsi divadlem, který politici na legislativní scéně předvedli. Původní koncepce služebního zákona č. 218/2002 Sb. měla nabýt účinnosti 1. ledna 2004. To se ale nestalo, i přes to, že to byla podmínka pro vstup do Evropské Unie. Účinnost zákona byla odkládána po několik dalších let. Česká republika jako členský stát Evropské Unie byla několik let pod obrovskou vlnou kritiky. To byl důvod, proč naši zákonodárci během 1 roku vytvořili úplně novou koncepci zákona, a to v podobě zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě. Ten byl přijat a dne 1. ledna 2015 nastala tato právní úprava své očekávané účinnosti. V této diplomové práci se autorka tímto zákonem velice podrobně zabývala a pokud bychom se podívali na celou právní úpravu, tak zjistíme, že úřad státní služby slouží k posílení politické moci našich vrcholných představitelů. Pro nás to znamená, že původní myšlenka nezávislosti a odbornosti zde chybí. Tento úřad nabízí velice zajímavé zaměstnání ve veřejném sektoru. Negativním vlivem je, že pokud by se ve vedení státu změnila politická strana, nikdo vám již stálé zaměstnání nezajistí. I když jsou úředníci odvolatelní jen za zákonem stanovených podmínek, pokud byste se stali pro někoho nepohodlným je jednoduchá možnost, jak vás z tohoto služebního poměru sesadit, a to formou reorganizace úřadu. Státní zaměstnanec je zatím zařazen mimo výkon své služby a pokud se do půl roku neobjeví jiné místo, kam by ho mohl služební orgán zařadit, tak se s ním služební poměr ukončí. Tato kořistní forma systému veřejné služby úplně popírá historickou hodnotu tohoto úřadu, kdy lidé měli své zaměstnání jisté až do penze a stát jim vyplácel pěkné výsluhy. Dříve byli pracovníci ve státní správě uznáváni. Stát se státním zaměstnancem znamenalo, že člověk získal prestižní postavení ve společnosti. V dnešní době se tento pohled na dané povolání změnil, a to hlavně z důvodu komunistického režimu, kdy vše bylo podřízeno jednotné

politické moci. Po Sametové revoluci, když jsme měli možnost reformovat veřejnou správu a zajistit nezávislost úřadu státní služby, tak se této formy kontroly a vlivu politici odmítali vzdát. To vše mělo za následek nynější podobu zákona o státní službě. Abychom tomuto zákonu jenom nekřivdili, z praktické části této diplomové práce vyplývá, že koncepce vzdělávání je dostatečná a v některých pozicích veřejné služby dosti náročná. To vše vede k závěru, že i přes politický vliv, který je na úřad státní služby směřován, zde máme vzdělaný a odborný aparát.

Resumé

The topic of this master degree thesis is civil service office. Civil service is part of public service, which employs a lot of employees in public service. From public service institute, this master degree thesis is focused on members of security corps, professional soldiers, civil service and officials of regional self-governing units. The master degree thesis is divided in practical and theoretical part. The first part of theoretical part is focused on public administration concept. The second part is focused on institute of public service and the third part is about civil service office. Practical part is focused on the interview with persons working in public service sector. This master degree thesis tries to describe theme as complex, for better elaboration of theme. The case law is important part of this master degree thesis. For examples of the basic case law from constitutional court findings Pl. ÚS 21/14 or Pl. ÚS 49/93.

The objectives of this master degree thesis are closer view in problematic of civil service, analyzation of its work in our democratic state and analysis whether is new revision needed. That was successfully done. This master degree thesis finds out the conception of civil service is inadequate. Civil service office is influenced by the politicians and their enforcement of their political power. Civil service is not independent, as it was enforced on beginning.

Civil service in Czech Republic wasn't properly modified in the course of decades, because politicians didn't want to lose their influence and power. Education of the civil officials is only one which was reached. If we have a look in whole spectrum of working position in public service, we find out the education is only one fulfilled expectation, which was enforced on beginning. The evidences of this are interviews and in theoretical part of this master degree thesis.

Seznam použitých symbolů a zkratek

Apod.	a podobně
Č.	číslo
Čl.	článek
ECHMS	Evropská charta místní samosprávy
IZS	integrovaný záchranný sbor
Např.	například
OSZ	okresní státní zastupitelství
PČR	policie České republiky
S.	strana
Sb.	Sbírky
Tj.	to je
Tzn.	to znamená
Tzv.	takzvaně
ÚSC	územně samosprávné celky
ZOP	základní odborná příprava

Seznam použité literatury

Níže jsou uvedeny veškeré zdroje, které byly použity ke tvorbě této diplomové práce. Knižní, internetové a jiné zdroje jsou řazeny podle abecedy, zákony a judikatura jsou řazeny podle data publikace.

Knižní zdroje

1. BĚLINA, Miroslav a Jan PICHRT. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-667-8.
2. BĚLINA, Miroslav. Zákoník práce: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7179-251-2.
3. BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6.
4. ČEBIŠOVÁ, T.: Veřejná služba na prahu 21. století. In: Vybrané otázky správního práva AUC Iuridica 2001, ISSN: 0323-0619.
5. DRAŠTÍK, Antonín. Trestní zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-790-4.
6. FRYŠTÁK, Marek, Josef KUČHTA, Jan PROVAZNÍK a David ČEP. Postavení úřední osoby v trestním právu. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-622-9.
7. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2006. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9442-2.
8. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
9. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
10. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
11. IŠTVÁNEK, František a František KORBEL. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným

- úředním postupem: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-521-5.
12. JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
 13. JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.
 14. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
 15. KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB a Helena ÚLEHLOVÁ. Služební zákon. Ostrava: Sagit, 2002. ISBN 80-720-8337-6.
 16. KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.
 17. Ottův slovník naučný: ilustrovaná encyklopedie obecných vědomostí. Praha: Paseka, 2003. ISBN 80-720-3324-7.
 18. PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7.
 19. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. Zákon o úřednících územních samosprávných celků: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-301-3.
 20. POSPÍŠIL, Ivo, Tomáš LANGÁŠEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Eliška WAGNEROVÁ A KOL. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.
 21. RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.
 22. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
 23. Služební zákon Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 978-80-7552-429-4
 24. SKULOVÁ, Soňa. Základy správní vědy. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7.
 25. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. DÍL 8 §101e ISBN 978-80-7400-498-8.

26. Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.
27. TOMEK, Petr. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem, poznámkami a judikaturou. Olomouc: ANAG, 2007. . Právo (ANAG). ISBN 978-80-7263-752-2.
28. VESELÁ, Monika. Státní služba. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1660-4.
29. WEYR, František. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902-7529-X.
30. Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-518-0.

Judikatura

31. Ústavní soud: Nález ze dne 5. 4. 1994. Pl. ÚS 49/93. Brno, Dostupné také z: <https://ispis.cz/judikatura/Pl.US49/1993>
32. Nejvyšší správní soud: rozsudek ze dne 13. 5. 2008. 8 Afs 78/2006–82. Brno, Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0078_8Afs_0600074_A_prevedeno.pdf
33. Nejvyšší správní soud: Usnesení ze dne 20.11.2012. Brno, 2012. Dostupné také z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0089_1As__100_20121211035803_prevedeno.pdf
34. Ústavní soud: Nález ze dne 30. 6. 2015. Pl. ÚS 21/14. Brno, Dostupné také z: http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-21-14_1
35. Ústavní soud: Nález ze dne 30. 6. 2015. Pl. ÚS 21/14. Brno: TZ 59/2015. Brno, Dostupné také z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-castecne-vyhovel-navrhu-prezidenta-republiky-ve-veci-sluzebniho-zakona/>

Jiné zdroje

36. Deklarace práv člověka a občana. 26.8.1789. Francie, 1789. Dostupné také z: <https://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>
37. Chrástková, K. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. In „Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník z mezinárodní konference Třešť, 22. - 24. října 2003. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, s. 180–189
38. Nařízení vlády č. 304/2014 Sb. Nařízení vlády o platových poměrech státních zaměstnanců
39. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. 2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018. odbor legislativy a koordinace předpisů, Dostupné také z: [www.mvcr.cz ›průvodce-novou-úpravou-přestupkového-pravá](http://www.mvcr.cz/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava)
40. Recommendation No. R (2000)6: The Status of Public Officials in Europe. Navazuje na Doporučení Parlamentního shromáždění o státní službě v rozšířené Evropě 1322 (1997)
41. SMĚRNICE RADY(EU) 2015/637: opatření v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES. Ze dne 20. dubna 2015. Brusel: L106/1. [HTTPS://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/CS/TXT/?URI=CELEX%3A32015L0637](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/txt/?uri=CELEX%3A32015L0637)
42. VEDRAL, Josef. K zákonu o úřednících územních samosprávných celků. Právní zpravodaj. 2003, č. 1
43. Vyhláška č. 274/2015 Sb. Vyhláška o stanovení diplomatických a konzulárních hodností a postupu při jejich přiznávání a propůjčování

Zákony

44. Zákon č. 15/1914 Říšského zákoníku o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců
45. Zákon č. 269/1920, kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského.
46. Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon)
47. Zákon č. 147/1933 Sb. z. a n. o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli
48. Zákon č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu
49. Zákon č. 213/1948 Sb. o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů
50. Zákon č. 66/1950 Sb. Zákon o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců
51. Zákon č. 67/1950 Sb. Zákon o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)
52. Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád
53. Zákon č. 65/1965 Sb. zákoník práce
54. Zákon č. 133/1985 Sb. Zákon České národní rady o požární ochraně
55. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
56. Zákon č. 143/1992 Sb. Zákon o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech
57. Zákon č. 186/1992 Sb. České národní rady o služebním poměru příslušníků Policie České republiky
58. Zákon č. 231/1992 Sb. Zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti
59. Zákon č. 527/1992 Sb. České národní rady o Bezpečnostní informační službě České republiky
60. Zákon č. 555/1992 Sb. České národní rady o Vězeňské a justiční stráži České republiky
61. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

62. Usnesení č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
63. Zákon č. 13/1993 Sb. Celní zákon
64. zákon č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství
65. zákon č. 189/1994 Sb. o vyšších soudních úřednících
66. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
67. Zákon č. 82/1998 Sb. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
68. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
69. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
70. Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)
71. Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)
72. Zákon č. 131/2000 Sb. Zákon o hlavním městě Praze
73. Zákon č. 219/2000 Sb. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
74. Zákon č. 6/2002 Sb. Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)
75. Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní
76. Zákon č. 218/2002 Sb. Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
77. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů Zákon č. 65/1965 Sb. Zákoník práce
78. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
79. Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád
80. Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů
81. Zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky
82. Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce
83. Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník

84. Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník
85. Zákon č. 234/2014 Sb. Zákon o státní službě
86. Zákon č. 250/2014 Sb. Zákon o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě
87. Zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze
88. Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
89. Zákon č. 150/2017 Sb. o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

Internetové zdroje

90. Informace pro žadatele o vykonání úřednické zkoušky [online]. Praha: © 2013–2020 MŠMT, [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/ministerstvo/informace-pro-zadatele-o-vykonani-urednicke-zkousky>
91. Informační systém o státní službě: ISoSS [online]. © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky: 2015 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://portal.isoss.cz/irj/portal/anonymous/dokument?cd=home>
92. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc. [online]. Správní právo, číslo 2 / 2013: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, 2013 [cit. 2020-03-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-institutu-pracovist-a-jinych-uzemnich-utvaru-spravnich-uradu.aspx>
93. Odměňování státních zaměstnanců: Ministerstvo vnitra [online]. Praha: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/odmenovani-statnich-zamestnancu.aspx>
94. Průvodce vojáka v záloze. 3.8.2016. www.army.cz, Dostupné také z: https://www.vavyskov.cz/sites/default/files/field/media/pruvodce_vojaka_v_zalozе_-_stav_3.8.2016.pdf
95. Sněmovní tisk 71 Novela z. - služební zákon [online]. Poslanecká sněmovna: Parlament České republiky, 2014 [cit. 2020-03-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>

96. Sněmovní tisk 792 Vládní návrh služebního zákona [online]. Poslanecká sněmovna: Parlament České republiky, 2002 [cit. 2020-03-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=792>
97. Správní právo přehledně: Malast Jan.2018. Dostupné také z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>
98. Státní služba [online]. Praha: Vláda ČR (c) 2009-2020, 2015 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/statni-sluzba-132747/>
99. Vojenské rozhledy: Uplatnitelnost bývalých vojáků z povolání [online]. ISSN 1210-3292: Vojenské rozhledy © 1991-2019, Vydávající instituce: Univerzita obrany, 2019 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.vojenskerozhledy.cz/kategorie-clanku/bezpecnostni-a-obranna-politika/uplatnitelnost-byvalych-vojaku>
100. Vyhláška č. 124/2018, kterou se mění vyhláška č. 162/2015 Sb., o podrobnostech úřednické zkoušky [online]. Praha: © 2019 Ministerstvo vnitra České republiky, 2016 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/novelizace-vyhlaskey-o-podrobnostech-urednicke-zkousky.aspx>
101. Výkon státní správy – kompetence, odpovědnost [online]. Brno: www.mvcr.cz ›článek ›verejna-sprava-904484, 2009 [cit. 2020-04-02]. Dostupné z: file:///C:/Users/Lusic/Downloads/Vykon_statni_spravy-kompetence.pdf
102. Zákon o zahraniční službě: 06.06.2017 [online]. ISSN 2336-4114: Právní prostor [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/zmeny-v-legislative/vyslo-ve-sbirce-zakonu/zakon-o-zahranicni-sluzbe>