

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ**

KATEDRA VEŘEJNÉ SPRÁVY

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Státní služba postavení zaměstnance státu a ÚSC

Bc. Luboš Kotraš

2019/2020

Originál (kopie) zadání iDP

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, s použitím odborné literatury a pramenů uvedených v seznamu, který je součástí této diplomové práce.

.....
podpis

V Plzni dne 7. 4. 2020

Bc. Luboš Kotraš

Poděkování

Tímto bych rál poděkovat vedoucímu diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné profesionální rady, připomínky a metodické vedení práce. Dále také mojí rodinně a přátelům, kteří mě podporovali během celé doby studia.

Obsah

ÚVOD	
SEZNAM SYMBOLŮ A ZKRATEK	
1 POJEM STÁTNÍ SLUŽBY A ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTICKÉ POJMY	1
1.1 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTICKÉ POJMY	1
1.2 STÁTNÍ SLUŽBA	5
1.2.1 <i>Principy veřejné služby</i>	6
1.2.2 <i>Systémy veřejné služby</i>	8
1.2.3 <i>Prameny úpravy veřejné a státní služby</i>	11
2 VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY V ČR Z NOVODOBÉHO HLEDISKA	13
2.1 VÝVOJ V LETECH 1990 AŽ 1992	14
2.2 VÝVOJ V LETECH 1992 AŽ 1997 TZV. MEZIDOBÍ	17
2.3 VÝVOJ V LETECH 1997 AŽ 2006 A NÁSLEDUJÍCÍ	19
2.3.1 <i>Legislativní vývoj zákona č. 218/2002 Sb. „Služební zákon“</i>	24
2.3.2 <i>Systematika zákona č. 218/2002 Sb. „Služební zákon“</i>	33
2.3.3 <i>Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků</i>	36
3 PRÁVNÍ ÚPRAVA STÁTNÍ SLUŽBY	38
3.1 IMPLEMENTACE ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ	39
3.2 ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY DLE ZÁKONA Č. 234/2014 SB.	40
4 POROVNÁNÍ SLUŽEBNÍHO POMĚRU, PRÁV A POVINNOSTÍ ZAMĚSTNANCE STÁTU A ZAMĚSTNANCE ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU	44
4.1 PŘEDMĚT ÚPRAVY A ROZSAH PŮSOBNOSTI ZÁKONA Č. 234/2014 SB. A ZÁKONA Č. 312/2002 SB.	44
4.2 SLUŽEBNÍ A PRACOVNÍ POMĚR, S NĚM SOUVISEJÍCÍ VYBRANÉ INSTITUTY PODLE ZÁKONA Č. 234/2014 SB. A ZÁKONA Č. 312/2002 SB.	48
4.2.1 <i>Služební poměr a s ním související instituty podle zákona č. 234/2014 Sb.</i>	48
4.2.1.1 <i>Úřednická zkouška</i>	53
4.2.2 <i>Pracovní poměr a s ním související vybrané instituty podle zákona č. 312/2002 Sb.</i>	54
4.2.3 <i>Porovnání úprav</i>	58
4.3 PRÁVA A POVINNOSTI ZAMĚSTNANCE STÁTU A ZAMĚSTNANCE ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU	59
4.3.1 <i>Společná práva a povinnosti</i>	59
4.3.2 <i>Další práva a povinnosti státních zaměstnanců</i>	61
4.3.3 <i>Další práva a povinnosti úředníků územních samosprávných celků</i>	61
ZÁVĚR	63
RESUME	64
SEZNAM LITERATURY A INFORMAČNÍCH ZDROJŮ	65

Úvod

Předkládaná práce se v první části zaměřuje na výklad základních pojmů. V těchto pojmech jsou obsaženy základní charakteristické pojmy jako například co je státní služba, suverenita, státní moc apod. Dále se zabývá principy, systémem a prameny úpravy státní správy. Druhá část je zaměřena na vývoj služebního zákona a zákona o úřednících územních samosprávných celků v České republice po roce 1989 až do doby přijetí nového zákona č.234/2014 Sb., o státní službě.

Třetí část je zaměřena na legislativní proces přijetí zákona o státní službě, právní úpravu zákona o státní službě a organizaci státní správy dle tohoto zákona. Před poslední částí této práce je nejprve nutné definovat základní pojmy, nastínit legislativní vývoj těchto zákonů a proč byly přijaty ve znění v jakém jsou platné a účinné. V poslední části této práce je popsáno porovnání služebního poměru státních zaměstnanců a pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků a jejich práv a povinností vyplývajících z těchto poměrů.

Seznam symbolů a zkratk

Čl. – článek

Č. – číslo

ČR. – Česká republika

Odst. – odstavec

P ím. – p ímeno

RRTV – Rada pro rozhlasov éa televizn ívys íán í

ERÚ - Energetický regulační úřad

Apod. – a podobně

ÚSC – územn ísamospr ávn ýcelek

VÚSC – vyšší územní samosprávn ýcelek

Hl. m. Praha – hlavní město Praha

1 Pojem státní služby a základní charakteristické pojmy

Pro účely této diplomové práce je nejprve třeba osvětlit několik základních pojmů, jako jsou kupříkladu stát a jeho suverenita, státní mechanismus, státní moc, veřejná moc a specifika výkonu veřejné správy, případně státní služby. O tyto základní instituty se svým způsobem veřejná správa „opírá“.

Státem rozumíme právnickou osobu (veřejnou korporaci), „sui generis“, kterou nelze podřadit pod další moc, stojí tedy na vrcholu a má tzv. autoritativní pravomoc. Stát, dle P. Průchy „vzniká jako politická forma organizace společnosti, souběžně s ním vzniká právo jako souhrn pravidel chování, která si stát vytváří a jejich dodržování si vynucuje státní mocí. Stát a právo tedy vznikají současně, navzájem se podmiňují a těžko lze oba tyto instituty od sebe oddělovat“.¹ Každý stát se rovněž vyznačuje charakteristickými znaky do nichž spadá určité ohraničené území státními hranicemi uznanými mezinárodně, dále obyvatelstvo, které na území státu žije a legitimní moc uznaná obyvatelstvem a propůjčena lidem státu, aby ji vykonával v zájmu obyvatelstva. Úkolem státu je zajišťovat fungování a rozvoj společnosti. Toto zajišťování provádí dvěma způsoby, a to funkcemi vnějšími, kam lze zařadit mezinárodní spolupráci mezi státy nebo také obranou funkci vůči vnějším zásahům proti svému obyvatelstvu. Druhý způsob je zajištění funkcí vnitřních mající povahu vůči svému obyvatelstvu, zde můžeme zmínit například funkce ochrany veřejného pořádku, sociální a zdravotní, kulturní, hospodářské a rozvojové. Tyto funkce zajišťuje pomocí tzv. státní moci.

1.1 Základní charakteristické pojmy

Státní moc je nástroj, kterým je stát schopen vnutit jinému určitý způsob chování, toto chování si vynutit a v případě jeho porušení má možnost porušitele potrestat. Touto mocí disponuje pouze stát a jím na základě zákona pověřené subjekty spravující veřejné záležitosti. Prostřednictvím tohoto vztahu je zabezpečován chtěný a zamýšlený stav různých vztahů ve společnosti. Stát si ji zabezpečuje buďto sám pomocí státního mechanismu nebo ji v určitém rozsahu svěřuje i nestátním subjektům, především se jedná o územní samosprávy a lze tak tedy hovořit o tzv. „decentralizované státní

¹ PRŮCHA, Petr. *Úvod do studia mezinárodního práva*. 1992. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992. ISBN 80-210-0489-4.

moci“ či „státní moci v širším slova smyslu“ jak některé literární prameny uvádějí.² Obě tyto moci jsou svázány právem a platí při uplatňování této moci zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Tato zásada je zakotvena v Ústavě České republiky v článku 2 odst. 3 „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“³ Ústava také zmiňuje přímo pojem orgánu veřejné moci v čl. 87 Ústavy, ale nijak jej svým způsobem nedefinuje a je tak potřeba definici vyložit za pomoci soudního výkladu. Z toho lze dovozovat, že orgány veřejné moci odvozují svoji pravomoc z nejvyššího pramene právní síly, tedy Ústavy České republiky a zároveň mají jasně ohraničené mantinely své působnosti ve výše zmíněném článku 2 odst. 3. Pokud je tato pravomoc zneužita, či je nějakým způsobem překročena nad rámec zákona, lze vyvodit důsledek či sankci. V takovém případě jsou adresáti veřejné moci chráněni proti, takovému postupu a mají možnost se aktivně bránit. Jejich právo je zakotveno v Listině základních práv a svobod v článku 36. Pro tuto práci je stěžejním konkrétně odstavec 2 článku 36. „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí i nestanovil zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“⁴

Se státní mocí blízce souvisí státní suverenita. Znamená to, že stát není omezen žádnou další mocí a tudíž státní moc není závislá na jiné veřejné moci, a to jak uvnitř státu, tak i vně. Lze hovořit o výlučnosti státní moci. Nositelem státní moci a suverenity státu je státní mechanismus (aparát), který je tvořen jednotlivými složkami ať už úzce spolupracujícími či nikoli, spolupracujícími nebo na sobě nezávislými. Do těchto složek patří státní orgány, státní organizace například ústavy, podniky, fondy, úřední osoby a zařízení.

Největší část státního mechanismu tvoří státní orgány, jsou nadány svojí pravomocí a působností.⁵ Pravomoc státního orgánu je souhrnem oprávnění a právních prostředků, kterými ji orgán na základě zákona vybaven k realizaci působnosti. Působnost je

² VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1997. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1660-4, str. 10-11.

³ Podle zákona č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky v platném znění, čl. 2 odst. 3

⁴ Podle zákona č. 2/1993 Sb. – Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR v platném znění, čl. 36 odst. 2

⁵ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1997. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1660-4, str. 10-11.

charakterizována zákonem vymezeným okruhem úkolů na určitém ohraničeném územním prostoru a jakými právními nástroji a prostředky mající k dispozici, tyto svěřené úkoly plní. Rozlišuje se působnost věcná, územní a osobní. Pravomoc je vykonávána činností aparátu veřejné správy – vydáváním nařízení, správních a abstraktních aktů, opatření obecné povahy, faktickými pokyny, bezprostředními zásahy apod.⁶

Státní orgány jsou tedy vykonavateli státní správy v omezeném významu. Orgány jako takové sami o sobě nejednají, ale jednají a vykonávají činnost prostřednictvím fyzických osob tzv. orgánními nositeli, těm orgány svěřují působnost a pravomoc. Mezi nimi existují vzájemné vztahy ať už hierarchické anebo koordinační a dohromady utváří vnitřní organizaci veřejné správy. Rovněž vystupují ve vztahu směrem „ven z veřejné správy“ k adresátům, podřízeným osobám. V této souvislosti se ve veřejné správě můžeme také setkat s pojmem úřad, někdy také správní úřad. Je tedy potřeba porovnat tyto dva pojmy a vymezit jejich vzájemný vztah. Ve starší literatuře se spíše objevoval pojem správní úřad a vyvstával tak problém určit působnost. Touto problematikou se zabýval i Nejvyšší správní soud z hlediska soudní kontroly veřejné správy. Bylo nutné určit, zda Nejvyšší správní soud je příslušný rozhodovat v případech, kdy někdo tvrdil, že byl na svých právech zkrácen nebo poškozen opatřením či rozhodnutím správního úřadu a bylo od počátku ne zcela jasné, kdo může být správním úřadem, aby bylo možno vyhovět daným specifikům Nejvyššího správního soudu. Nesporné bylo to, že správními úřady, proti kterým je možno vznést stížnost byly orgány státní správy a dále orgány s celostátní působností, okresní a obecní. Naproti tomu za orgán ať už z pohledu monokratického nebo kolegiálního byl považován představitel určité části státní správy – například vláda, starosta, veřejný ochránce práv apod.

V českém jazyce může být úřad vykládán hned několika významy. V soudobém pojetí správní právo úřad pojímá v institucionálním smyslu dle článku 79 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky. „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“⁷ a „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“⁸ Jde tedy o trvalou organizační jednotku, zřízenou za účelem trvalého výkonu veřejných úkolů a není právnickou osobou. V čele

⁶ Kopecký, Martin. *Správní právo*. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 67-70

⁷ Podle zákona č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky v platném znění, čl. 79 odst. 1.

⁸ Podle zákona č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky v platném znění, čl. 79 odst. 2.

úřadu stojí zpravidla jedna fyzická osoba a funguje na monokratickém principu. Trvalost úřadu je zajištěna tím, že úřad není vázán na jednotlivé fyzické osoby vykonávající jeho agendu, ale i po personální změně či obměně osob stále funguje stejným způsobem, jen práci vykonávají jiné osoby. Nezáleží na tom, která konkrétní osoba rozhoduje, ale zda tak činí jako orgán, zástupce nebo jiná kompetentní osoba v rámci působnosti správního úřadu. Pro výkon správního úřadu je potřeba dodržet určitá pravidla – musí jednat pomocí veřejného práva a plnit své poslání ve veřejné sféře. Lze proto říci, že pokud nějaký podnik či zařízení plní sice veřejné úkoly nebo poskytující veřejné služby, ale za pomocí soukromého práva není správním úřadem.⁹

Další složku, kterou lze zařadit do státního mechanismu jsou úřední osoby. Vykonávají část působnosti správního orgánu a svojí pravomocí, která jim je svěřena a pokyny zavazují podřízené subjekty, zároveň jsou součástí výše zmíněných úřadů. Typicky se tak může jednat o ministry, soudce, prezidenta republiky, ale i níže postavených osob například strážníka obecní policie.¹⁰

K tomu, aby vše fungovalo je potřeba specifického výkonu veřejné správy. Podmínkou možnosti vykonávat správu tkví v tom, že správa musí být určena konkrétnímu danému subjektu, zřízena na základě zákona, určit jeho rozsah pravomoci a působnosti, zřídit pevně danou strukturu subjektu, definovat vztahy uvnitř a jak má vystupovat navenek vůči adresátům. Zachovat určitou kontinuitu svých rozhodnutí, aby byla zajištěna adresátům právní jistota apod. Mezi základní subjekty veřejného a soukromého sektoru můžeme řadit:

1. Stát a veřejnoprávní korporace (územní, osobní, věcné) – vyšší územní samosprávné celky, obce, profesní komory

2. veřejné ústavy a podniky, veřejné fondy a nadace

3. FO a PO soukromého práva.¹¹

⁹ Hendrych Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 63-73

¹⁰ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1997. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1660-4, str. 10-11.

¹¹ Hendrych Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 6-73

1.2 Státní služba

Státní služba je specifictější a užší součástí většího pojmu „veřejná služba“. Veřejná služba označuje právní postavení tzv. veřejných zaměstnanců, kteří uzavírají pracovněprávní vztah se státem nebo jiným veřejnoprávním zaměstnavatelem. Okruh veřejných zaměstnanců je širší než skupina zaměstnanců veřejné správy, bývají na ně často kladeny různé nároky a potřebná kvalifikace. Veřejnými zaměstnanci mohou být například úředníci správních úřadů nebo jiných orgánů veřejné moci, příslušníci bezpečnostních sborů, soudci, státní zástupci, učitelé na veřejných školách atd. Typickým znakem pro ně společné, že jsou zaměstnání státem či veřejnoprávním zaměstnavatelem, jsou placeni z veřejných zdrojů, odborně zajišťují veřejné úkoly a jedná se o vztahy s relativní trvalostí.

Právní úprava těchto vztahů je odlišná od obecné úpravy zaměstnaneckých vztahů. Zaměstnanecké vztahy se řídí zákoníkem práce a je mu vyčleněno samostatné odvětví pracovního práva v rámci práva občanského (soukromého) – teoreticky veřejnou službu může nějakým způsobem vykonávat v širším pojetí i údržbář nebo silničář jezdící s pluhem, ale prakticky jej nemůžeme zahrnovat do pojmu veřejné služby. Naproti tomu veřejní zaměstnanci v klasickém pojetí bývají zaměstnáváni na základě speciálních zákonů, které nemají jednotnou právní úpravu a jsou tak roztrženy do několika dílčích se společnými rysy. Od zaměstnanců v soukromém sektoru se dále odlišují zvláštními právy a povinnostmi a určitými kompenzacemi v odměňování a oblasti sociálního zabezpečení a penzijního pojištění.

Okruh zahrnovaných osob do skupiny státních zaměstnanců je často různý. V nejužším pojetí jsou do této skupiny zařazováni jen zaměstnanci ústřední státní správy úřední osoby, které zastávají funkce bezprostředně spojené s výkonem veřejné správy, a naopak v nejširším zaměstnanci orgánů veřejné správy. Statut státního zaměstnance se v průběhu historie veřejné správy měnil s potřebami státu a společnosti. Velký vliv měly politické, kulturní a ekonomické aspekty doby, ale i státní zřízení v tom kterém období historie. V současnosti platí výše zmíněný výčet.

1.2.1 Principy veřejné služby

Veřejná služba v demokratickém státě, kterým Česká republika je, by měla splňovat alespoň minimální požadavky na výkon veřejné služby, nejde však o taxativní výčet, ale pouze o nutný základ, který je možné dále rozvíjet. Některé požadavky:

Princip demokratického a právního státu – první a nejobecnější předpoklad k výkonu dobré veřejné služby. Při výkonu veřejné služby jsou zaměstnanci povinni dodržovat platné právní a služební předpisy. Jen tak veřejná služba slouží občanům a plní tak svůj cíl.

Princip otevřenosti – ve výkonu veřejné služby by měl mít každý rovný přístup ke všem veřejným funkcím, za splnění podmíněných schopností, morální a etickou úrovní. Obsazování veřejných míst by tedy nemělo být svévolné ani jakkoli diskriminační.

Kontinuální výkon veřejné služby – ke změnám by mělo docházet po malých krocích a postupným přirozeným vývojem a rozpoložením společnosti. Veřejná služba by měla být protipólem častého střídání politického prostředí a politiků, kteří mají odvozenou legitimitu především z voleb. Co může být v jednom volebním období veřejností kladně přijímáno, může být zase v následujícím období odsuzováno, proto by politika neměla mít bezprostřední vliv na výkon veřejné služby.

Nestrannost výkonu veřejné služby – osoby vykonávající veřejnou službu dbají na znění zákonů a postupují při plnění svých úkolů v souladu s právním řádem státu. Při výkonu své funkce se nesmí nechat ovlivnit svými nebo cizími osobními zájmy, antipatiemi, předsudky nebo rasovými preferencemi či názory. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky*“¹² (zejména osobní nebo politické hledisko).

¹² Usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 89/2010-119, v ýrok I.

Veřejná služba je službou veřejnosti – úzce se pojí s nestranností a dopadá především na osoby vykonávající veřejnou službu. Svoji činností se podílejí na prosazování veřejného zájmu a nesmí zneužívat svého postavení k preferování svých osobních zájmů.

Odbornost ve výkonu veřejné služby – v závislosti na zastávané funkci a místě, musí osoba splňovat odborná kritéria, jež jsou na ni zákonem a služebními (vnitřními) předpisy kladeny na určitou profesní odbornost. Současně se osoby dále v průběhu svého zaměstnaneckého poměru dále vzdělávají a tyto znalosti, odbornost a dovednosti uplatňují při výkonu a plnění jim svěřených úkolů. Odbornost má vliv na případný další kariérní růst a hodnocení zaměstnanců ze strany jejich nadřízených.

Právní ochrana osob vykonávajících veřejnou službu – osobám vykonávajícím veřejnou službu náleží prostředky právní ochrany před nezákonnými zásahy veřejné moci do jejich činnosti. Své prostředky mohou uplatnit v systému veřejné správy nebo soudní cestou.

Odpovědnost vlády za výkon veřejné služby – v České republice je vláda vrcholným orgánem moci výkonné, která zaručuje a je odpovědná za chod veřejné správy.

Další požadavky (principy) jsou upraveny i na evropské úrovni například v Doporučení Rady Evropy č. R (2000)6 z 24. 2. 2000 o postavení veřejných zaměstnanců. Tyto pravidla sice nejsou závazná pro členské státy Evropské Unie, jsou pouze doporučením. Nicméně státy je ve větší či menší míře implementují do svého právního řádu a napomáhají tak postupné unifikaci těchto principů a tím se tak výkon veřejné služby v jednotlivých státech sobě přibližuje a usnadňuje tak orientaci v jednotlivých právních rádech. Vliv na podobu veřejné služby může mít rozhodnutí soudů Evropské Unie, které mohou přímo ovlivnit pravidla činnosti ve vztahu k veřejné službě jednotlivých členských států.¹³

¹³ Kopecný, Martin. *Správní právo*. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9. str. 129-131

1.2.2 Systémy veřejné služby

V souvislosti s historickým vývojem tradicemi, kulturním a sociálním podkladem se systém veřejné služby v jednotlivých zemích různí. Na základě porovnání určitých obecných znaků se rozlišují dva základní systémy:

1. Kariérní uzavřený systém – vyznačuje se celoživotní profesní dráhou ve státní službě a končí až odchodem do penze, zaměstnavatel tedy nemůže jednostranně ukončit se zaměstnancem služební poměr, výjimkou je uložení nevyššího disciplinárního trestu (propuštěním ze služebního poměru) za zvlášť závažné provinění. Služební poměr je právně chráněn, zakládá se jmenováním do stálé služby (tzv. definitiva) a zaměstnanec tak získává automatický postup ve službě za odpracovaná léta a jak kvalitně odvedl svoji práci během těchto let. Další charakteristické znaky pro kariérní postup, lze spatřovat v kariérním systému státní služby rozděleného do několika úrovní a v každé úrovni je potřeba mít předepsané vzdělání. Výběr uchazečů se řídí přísnými pravidly, začíná se výběrovým řízením uskutečňovaným na nejnižší úrovni v dané úrovni (na další stupně se postupuje interními předpisy – zpravidla povýšením). Po úspěšném výběrovém řízení, jmenování do stálé služby předchází další příprava zakončená zkouškou, teprve po úspěšném složení zkoušky přichází jmenování do služebního poměru. Při dalším postupu na vyšší stupeň zůstávají nebo převedení na jinou práci zůstávají osobě určité výhody získané kariérním postupem.

Kariérní systém má i řadu omezení a nevýhod, kterými může být povinnost podrobit se disciplinárnímu řízení v případě zaviněného jednání porušení povinností spojených s výkonem funkce, omezení politické činnosti, úplný zákaz nebo omezení jiné výdělečné činnosti nebo omezení práva na stávku, kdy někteří státní zaměstnanci mají výslovně zakázáno právo na stávku dle čl. 27 odst. 4 Listiny toto právo nepřisluší soudcům, prokurátorům, příslušníkům ozbrojených sil a příslušníkům bezpečnostních sborů. Díky těmto omezením náleží státním zaměstnancům určitá kompenzační opatření v podobě příspěvků, odměňování, zvýhodnění v nemocenském a penzijním zabezpečení nebo jak již bylo zmíněno výše automatický kariérní postup či definitiva.

Výhodou kariérního systému je dlouhodobá stabilita, profesionalita a do jisté míry nezávislost na politické moci. Zaměstnancům je dána větší míra právní jistoty a péče o jejich kvalifikaci. Nedostatkem systému může být z ekonomického hlediska jeho

finanční náročnost dále pak jeho uzavřenost, ztrnulost způsobená zaměstnanci státní správy a jejich malá motivace k vyšším pracovním výkonům způsobená jistotou automatického kariérního postupu. V České republice se uplatňuje spíše tento systém s prvky smluvního systému. Současný služební zákon zakládá výkon státní služby systémem smíšeným s převahou prvků kariérního systému. Toto tvrzení lze podložit například existencí služebního zákona a celkovou koncepcí služby v praxi. Služební poměr je zakládán s ohledem ke služebnímu místu, s přednostní preferencí dosavadních zaměstnanců. Uplatňuje se kariérní postup, ale i systém povýšení na základě odborných znalostí a schopností zaměstnance.

2. Smluvní (meritní) systém – služba se zakládá smlouvou, kterou lze uzavřít na dobu určitou nebo neurčitou, trvající po dobu výkonu funkce (zaměstnání) ve veřejném sektoru. Jde o obdobu jako při přijímání na pracovní pozici v soukromém sektoru. O přijetí na místa se mohou ucházet uchazeči jak ze státního, tak i soukromého sektoru. O nová volná místa mohou soutěžit interní i externí kandidáti. Velkou výhodou tohoto systému je jeho dynamičnost, pružnost a schopnost se přizpůsobit aktuálním potřebám. Zaměstnanci mají vyšší zásluhovost v odměňování než v kariérním systému a je také méně finančně náročný. Zásluhovost do jisté míry pramení z neexistence záruky kariéry a kariérního postupu, proto jsou zaměstnanci v tomto systému více motivováni podávat lepší pracovní výsledky. Z toho plyne nevýhoda malé stability aparátu a častých personálních změn. Tento systém je původem americký, kde je označován jako merit systém a nahradil systém „spoils“ (anglicky kořist) – strana, která zvítězila ve volbách pohlížela na veřejné úřady jako na svou kořist získanou volbami a tyto úřady byly obsazovány členy a občany vítězné strany.¹⁴

Každý ze systémů má své výhody a nevýhody, a tak nejlepším řešením by byl průnik obou systémů a omezení jejich slabiny, tedy především aby byl státní aparát stabilní a profesionální a kvalifikovaný s kariérním růstem a zároveň aby dokázal rychle reagovat a přizpůsobovat se proměnlivým okolním podmínkám. Rovněž aby byl otevřený i pro osoby z jiných sfér společnosti a obohacoval se o zkušenosti ze soukromého sektoru, akademických nebo vědeckých pracovišť.

¹⁴ Trykar, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-05-9.

Pro přijetí do veřejné služby je potřeba splnit určitá kritéria předepsaná platnými zákony. Základními požadavky na osoby jsou státní občanství daného státu, avšak je možné toto kritérium modifikovat, že veřejným zaměstnancem může být i občan jiného členského státu Evropské Unie nebo státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Toto pravidlo neplatí, ne však výlučně pro zaměstnance ve veřejné správě, kdy členský stát může vyžadovat státní občanství jeho státu. Musí splnit podmínku věku zpravidla dosažení zletilosti a na to navazuje podmínka plné svéprávnosti, kdy se s dosažením určitého věku osoba stává plně svéprávnou a může se tedy zavazovat k právům a povinnostem, být bezúhonná, mít potřebnou zdravotní způsobilost, politicky nestranná a loajální k danému státu a jeho demokratickému uspořádání (především z pohledu veřejného mínění) a v neposlední řadě splnit odborné předpoklady vázající se k danému místu výkonu veřejné služby, kterými mohou být různě rozsáhlé pro každé pracovní místo o které se osoba uchází.¹⁵

Státní služba je tedy užším okruhem pojmu veřejné služby, a nelze do ní podřadit všechny zaměstnance vykonávající veřejnou službu. Státní služba se používá k označení právních poměrů zaměstnanců, kteří působí ve veřejné správě nebo jiných státních institucích. V jiném smyslu může znamenat i okruh těchto zaměstnanců a jejich činnost, kterou lze vymezit okruhem jim svěřeným úkolům v rámci služební činnosti osob ve státně-služebních poměrech mezi státem a danými osobami.¹⁶

Stát uzavírá se státními zaměstnanci tzv. služební poměr v jehož rámci jim stát ukládá závazné povinnosti a omezení nutná pro řádný výkon státní správy a tím tak zvyšuje míru jejich odpovědnosti za odvedenou práci, ale stejně tak jako ve veřejné službě za to zaměstnancům náleží jisté kompenzace, které by je měli motivovat ke kvalitně odvedené práci. Služební poměr vzniká právním aktem – rozhodnutím o jmenování zaměstnance do státní služby na konkrétní místo a k vykonávání konkrétní činnosti. Rozhodnutí může mít několik podob o tom více v kapitole 3. Ke vzniku služebního poměru dochází dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru¹⁷ a složení slibu v den nástupu do služby.¹⁸ Na akt jmenování se pohlíží jako na veřejnoprávní akt a není vhodné aplikovat zde normy soukromého práva, jelikož se

¹⁵ Zákon č. 234/2014 Sb. – o státní službě v platném znění, §25

¹⁶ Trykar, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-05-9.

¹⁷ Zákon č. 234/2014 Sb. – o státní službě v platném znění, §31

¹⁸ Zákon č. 234/2014 Sb. – o státní službě v platném znění, §32

zaměstnanci aktivně účastní a podílejí na výkonu veřejné správy a v některých případech jim je do rukou svěřena přímo tvorba státní vůle. Z tohoto důvodu byl pro postavení těchto zaměstnanců vytvořen služební poměr upravený zákonem o státní službě jako speciálním předpise, který vhodně odpovídá potřebám státu a zároveň také zohledňuje osobní potřeby zaměstnanců.¹⁹

1.2.3 Prameny úpravy veřejné a státní služby

Jak již bylo zmíněno v přechozím odstavci, pro potřeby státu bylo vytvořeno několik těchto speciálních zákonů upravujících právní postavení osob ve veřejné a státní službě ke státu. Podnět k vytvoření těchto speciálních zákonů najdeme v Ústavě České republiky v článku 79 odstavce 2 „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“²⁰ K zákonům upravujícím právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících veřejnou službu se řadí:

1. **Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě** – v úvodu k tomuto zákonu v kapitole 3.²¹
2. **Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů** – upravuje vztahy v souvislosti s výkonem zahraniční služby a pokud nestanoví tento zákon jinak řídí se zákonem o státní službě a zákoníkem práce.²²
3. **Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků**²³
4. **Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů** – tento zákon dopadá na příslušníky Policie ČR, Celní správu ČR, Vězeňskou službu ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace.²⁴
5. **Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání**²⁵
6. **Zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze**²⁶
7. **Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii** – na strážníky obecní policie se vztahuje zákon k práci s odchylkami stanovenými v zákoně o obecní policii. Jejich pracovní poměr se vztahuje k obci.²⁷

¹⁹ Trykar, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-05-9.

²⁰ Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky v platném znění, čl.79 odst.2

²¹ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění

²² Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů v platném znění

²³ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků v platném znění

²⁴ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v platném znění

²⁵ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání v platném znění

²⁶ Zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze v platném znění

²⁷ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii v platném znění

- 8. Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů** – upravuje některé omezení a povinnosti tzv. veřejných funkcionářů. Například neohrožovat veřejný zájem zneužitím své funkce, získání majetkového nebo jiné prospěchu při výkonu funkce, povinnost podávat oznámení o osobním zájmu o podnikatelských nebo jiných výdělečných činnostech, o nabytém majetku, darech apod.²⁸
- 9. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** – zákon stanovuje pravidla pro uplatňování regresního nároku vzniklým nezákonným rozhodnutím nebo nezákonným postupem, kdy státní nebo územní samosprávný celek je za splnění zákonem stanovených podmínek povinen nahradit škodu způsobenou dotčeným osobám.²⁹
- 10. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím** – upravuje pravidla pro poskytování informací a právo k svobodnému přístupu k informacím, kdy za splnění podmínek daných zákonem je možné získat od státních složek a územních samosprávných celků informace na žádost nebo zveřejněním. Toto právo může být omezeno v některých případech (utajované informace, obchodní tajemství apod.).³⁰
- 11. Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce** – upravuje některé dílčí věci, například odpovědnost státního zaměstnance za škodu, kterou způsobil služebnímu úřadu se řídí zákoníkem práce (§123 odst. 1 zákona o státní službě). Úřad, kterému zaměstnanec způsobil škodu pak může zpětně po konkrétním zaměstnanci, který svým jednáním způsobil škodu požadovat po něm její částečné nebo plné uhrazení. Škodu lze po chybujícím úředníkovi či jiné odpovědné osobě vymáhat jen do 1 roku od vyplacení náhrady škody poškozenému, poté bude nárok promlčen.³¹
- 12. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád** – stanovuje například povinnost úředních osob zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s řízením.³²

²⁸ Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů v platném znění

²⁹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v platném znění

³⁰ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v platném znění

³¹ Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce v platném znění

³² Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád v platném znění

2 Vývoj státní služby v ČR z novodobého hlediska

V této práci bude považováno za novodobé hledisko vše po roce 1989, tedy po pádu komunistického režimu, a především pak po okolnostech po konci roku 1992, kdy se rozpadl Československý stát a od 1. 1. 1993 se stala právním nástupcem Česká republika.

Po roce 1989 a po změně režimu na pluralitní demokracii začala rovněž reforma státní správy spolu se státní službou. V prvních chvílích po revoluci byl pouze doplněn zákoník práce o několik povinností týkajících se zaměstnanců státní správy. Do těchto povinností bylo zahrnuto povinnost jednat a rozhodovat nestranně a při výkonu práce se zdržet všeho co by mohlo narušit důvěru veřejnosti ve správný výkon státní služby. Bylo též myšleno na zachování mlčenlivosti, nepřijímat dary a úplatky, zakotven byl střet výkonu funkcí veřejného a soukromého zájmu a byla omezena zaměstnancům veřejné správy politická aktivita. Do tehdy současného zákoníku práce se také dostalo ustanovení o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem státní správy. Služební poměr státních zaměstnanců tak byl zakládán pracovní smlouvou a měl soukromoprávní charakter. Reforma nešla jednotnou cestou, a tak docházelo postupně k úpravám právních poměrů jednotlivých oblastí státní správy například vojáků z povolání příslušníků bezpečnostní informační služby, soudců, státních zástupců apod.³³

Následné kroky začínající reformy veřejné správy v České republice (potažmo ještě v České a Slovenské Federativní Republice) se odehrávaly v několika po sobě jdoucích etapách. V první etapě probíhající v roce 1990 až 1992 šlo především o obnovu samosprávy a veřejné správy, druhá etapa byl obdobím tzv. mezidobí mezi roky 1992 až 1997 a následně poslední třetí etapa započala reformu veřejné správy v letech 1997 až 2006. Poslední etapu je možné rozdělit ještě do třech dílčích úseků – 1) vznik krajské úrovně správy, 2) vznik obcí třetího stupně (obce s rozšířenou působností) a zánik okresních úřadů a 3) reforma státní správy, zejména na centrální úrovni státních orgánů.

³³ Trykar, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-05-9.

2.1 Vývoj v letech 1990 až 1992

V letech 1990 až 1992 došlo k obnovení systému veřejné správy zahrnující státní správu a samosprávu a došlo k odklonu od jediné jednotné státní správy z minulého režimu. Zákonem č. 294/1990 Sb.,³⁴ byly městské a místní národní výbory transformovány v základní článek územní samosprávy, tedy obec, která je právnickou osobou s právem vlastního hospodaření a správou majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají demokratické volby.³⁵ Obce rovněž získaly zákonem č. 294/1990 Sb., možnost vydávat ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky.³⁶ Byl přijat nový zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který upravoval práva občanů vůči samosprávě, obce, města a statutární města, samostatnou a přenesenou působnost obcí a jejich jednotlivé orgány. V těchto letech zatím chybí jakákoli právní úprava státní služby, nejsou definovány pojmy státní zaměstnanec nebo pracovník státního aparátu. Pracovníci prozatím pouze vystupují jménem státu při plnění zadaných pracovních úkolů, protože jejich zaměstnavající organizace má postavení státního orgánu. Vznik a skončení služebního poměru se řídí zákoníkem práce a je upraven obecným způsobem. První roky po revoluci jsou silně ovlivněny politickým ovlivňováním a tím i možné korupci a vzniku potencialních konfliktů, často tak mohla státní služba vzbuzovat obecnou nedůvěru ve společnosti.³⁷

Současně se zatím neexistujícím právním předpisem upravující státní službu připouštěl zákon k práci diferenciace, tam kde to bylo společensky žádoucí. Odlišná právní úprava byla společensky vhodná pro služební poměry v bezpečnostních sborech a ozbrojených silách. Vztah mezi speciálními zákony a zákoníkem práce byl řešen na principu subsidiarity a delegace. Do těchto speciálních zákonů patřil zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, jenž upravoval ustanovení o podmínkách vzniku, změn a zániku služebního poměru, převedení na jinou funkci, přeložení, služební cestu, zařazování do záloh, služební kázeň, dobu služby, odpočinku

³⁴ Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

³⁵ K řádnému výkonu samosprávy (obecní) bylo zapotřebí upravit volby do obecního zastupitelstva, k tomu byl přijat zákon č. 368/1990 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí. Neměl však dlouhého trvání a za necelá dva roky byl zrušen zákonem č. 298/1992 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a místních referendu

³⁶ Zákon č. 294/1990 Sb., čl. 86 odst. 5

³⁷ Valeš, Lukáš. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1, str. 72 a následující

a volna, péči o policisty nebo také náhradu škody.³⁸ Spolu s ním byl provázán zákon č. 555/1992 Sb. o Vězeňské a justiční strážci České republiky³⁹, který zakotvoval jejich služební poměr a stanovoval, že právě tento jejich poměr se řídí ustanoveními zákona o služebním poměru příslušníků Policie ČR. Na stejném principu⁴⁰ byl stavěn zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění příslušných změn a doplnění a zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků ve znění pozdějších změn a doplnění. Pro tyto právní předpisy platilo, že zcela nahrazují nebo do určité míry modifikují zákoník práce hlavně v otázkách vzniku, průběhu a zániku služebního vztahu a na tyto ustanovení nešlo použít zákoník práce ani subsidiárně. Zvláštními zákony bylo také upraveno postavení příslušníků Bezpečnostní informační služby, soudců, státních zástupců a justičních případně právních čekatelů.

V tomto období dochází k právní úpravě postavení veřejných zaměstnanců dle zákoníku práce. Prvním hybatelem do jinak shodného postavení veřejných a ostatních zaměstnanců je novela Zákoníku práce č. 231/1992 Sb., která odlišila právní postavení veřejných zaměstnanců od ostatních. Novela upravila:

„Dosavadní text § 73 se označuje jako odstavec 1 a doplňuje se novými odstavci 2 až 5, které zní

(2) Pracovníci orgánů státní správy, soudů a prokuratur České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, Kanceláře prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky, Kanceláře Federálního shromáždění, Kanceláře České národní rady, Kanceláře Slovenské národní rady, Úřadu vlády České a Slovenské Federativní Republiky, Úřadu vlády České republiky, Úřadu vlády Slovenské republiky, Státní banky československé, a státních fondů jsou dále povinni:

a) jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,

b) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu organizace nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byli této povinnosti zproštěni vedoucím organizace nebo jím pověřeným vedoucím pracovníkem, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,

c) v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných organizací, v níž jsou zaměstnání nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv,

d) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

(3) Pracovníci uvedení v odstavci 2 nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost; to neplatí, pokud do takového

³⁸ Zákon č. 186/1992 Sb., Zákon České národní rady o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zrušen k 31. 12. 2006

³⁹ Zákon č. 555/1992 Sb., Zákon České národní rady o Vězeňské a justiční strážci České republiky, který byl později změněn zákonem č. 436/2003 Sb., účinným od 1. 1. 2004

⁴⁰ Zákon byl co do obsahu podobně strukturován

orgánu byli vysláni organizací, v níž jsou zaměstnáni, a v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost.

(4) Pracovníci uvedení v odstavci 2 mohou vykonávat podnikatelskou činnost jen s předchozím písemným souhlasem organizace, v níž jsou zaměstnáni.

(5) Omezení stanovené v předchozím odstavci se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou a na správu vlastního majetku.⁴¹

„Za § 74 se vkládá nový § 75, který včetně nadpisu zní:

§ 75 Výkon jiné výdělečné činnosti

(1) Pracovníci mohou vedle svého zaměstnání vykonávaného v pracovněprávním vztahu vykonávat výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti organizace, v níž jsou zaměstnáni, jen s jejím předchozím písemným souhlasem.

(2) Organizace může udělený souhlas písemně odvolat. V písemném odvolání souhlasu je organizace povinna uvést důvody změny svého rozhodnutí. Pracovník je pak povinen bez zbytečného odkladu výdělečnou činnost skončit způsobem vyplývajícím pro její skončení z příslušných právních předpisů.

(3) Vedoucí organizace a vedoucí pracovníci v jeho přímé řídicí působnosti nesmějí vedle svého zaměstnání vykonávat výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti organizace, v níž jsou zaměstnáni.

(4) Omezení stanovená v odstavcích 1 a 3 se nevztahují na výkon vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké činnosti.⁴²

Zákonodárce touto novelou přinesl zásadní odlišení veřejných zaměstnanců od obecného (soukromoprávního) pracovního poměru uzavřeného dle Zákoníku práce. Stále však bylo potřeba připravit zákon o státní službě a více odlišit veřejnou službu. Například rozvinout právní úpravu z hlediska pečlivého výběru uchazečů v rámci výběrového řízení.

Platové poměry veřejných zaměstnanců upravuje zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Úprava ihned v §1 vymezuje působnost zákona a jmenovitě ukládá okruh zaměstnanců, kterým náleží odměna a plat za pracovní pohotovost. Jedná se o zaměstnance zaměstnavatele, který je:

- a) rozpočtovou organizací
- b) příspěvkovou organizací, jejíž výdaje na platy a odměny za pracovní pohotovost jsou zabezpečovány jejím finančním vztahem k rozpočtu zřizovatele nebo z úhrad podle zvláštních zákonů,
- c) orgánem nebo organizací, které jsou financovány jako rozpočtové organizace, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- d) okresním úřadem nebo obvodním úřadem nebo

⁴¹ Zákon č. 231/1992 Sb. Zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti zákon č. 65/1965 Sb. ve znění příslušných změn a doplnění, zrušen k 31. 12. 2006

⁴² Zákon č. 231/1992 Sb. Zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti zákon č. 65/1965 Sb. ve znění příslušných změn a doplnění, zrušen k 31. 12. 2006

e) *obc* ⁴³

Dále stanovuje zařazení zaměstnance do tzv. platové třídy v souladu s charakteristikami platových tříd uvedených v příloze tohoto zákona, kde je každá jednotlivá třída přesně vymezena svými specifiky, pro jasnou představu, jak vypadá popis jednotlivé platové třídy je například nejvyšší 12. platová třída specifikována takto: „*Tvůrčí řešení nejsložitějších úkolů principiálně novým způsobem s nespécifikovanými výstupy, širokého společenského nebo mezinárodního dosahu, s hlubokými interdisciplinárními návaznostmi, ovlivňující zásadním způsobem další rozvoj příslušných celospolečenských nebo vědních oborů, s předpokladem vysokého stupně abstraktního myšlení. Řízení, organizace a koordinace nejsložitějších systémů s velmi vysokým počtem možných způsobů řešení, s odpovědností za neodstranitelné hmotné a morální škody, které mohou vzniknout činností přímo řízených i navazujících systémů.*“⁴⁴ Podle svých schopností a potřebné kvalifikace je zaměstnanec pak zařazen do příslušné platové třídy. Na základě §23 tohoto zákona⁴⁵ vydala vláda nařízení č. 253/1992 Sb., kde blíže specifikovala jednotlivé požadavky. V neposlední řadě bylo nutné předložit před nástupem do funkce v orgánu státní správy prohlášení, že nebyl a není spolupracovníkem žádné zahraniční zpravodajské nebo výzvědné služby a prohlášení, že nebyl členem, příslušníkem nebo spolupracovníkem taxativně⁴⁶ vymezených institucí. Tuto povinnost ukládal tzv. lustrační zákon.⁴⁷ Výše zmíněné zákony v tomto období utvářely právní rámec směřovaný pro vymezení statusu státního zaměstnance, ale netvořily celý rámec úpravy.

2.2 Vývoj v letech 1992 až 1997 tzv. mezidobí

Neúspěch česko-slovenských jednání o tom, jak by měla vypadat funkční podoba federace z územního hlediska po volbách konaných v roce 1992 vedl k rozpadu federace a vzniku dvou samostatných států. To mělo za následek mimo jiné přijmout novou ústavu, která byla přijata na poslední chvíli a to 15 dnů před zánikem federace

⁴³ Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech ve znění příslušných změn a doplnění

⁴⁴ Příloha k zákonu č. 143/1992 Sb., Charakteristiky platových tříd

⁴⁵ Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech

⁴⁶ Například, že nebyl členem lidových milicí nebo studentem na Vysoké škole Felixe Edmundoviče Dzeržinského při Radě ministrů Svazu sovětských socialistických republik pro příslušníky Státní bezpečnosti. Všechny instituce jsou vymezeny v §2 a 3 tzv. „lustračního zákona“.

⁴⁷ Zákon č. 451/1991 ze dne 4. října 1991, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky

16. prosince 1992. Nová Ústava České republiky nabyla účinnosti 1. 1. 1993 jako Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., a byla tak novým milníkem pro vývoj státní správy na našem území. Proti předešlé ústavě podrobněji upravuje problematiku územní samosprávy, úprava má však pouze obecný a odkazující charakter a přímo tak zakotvuje podnět k vyřešení této problematiky na zákoně úrovni. V jednom ze svých úvodních ustanovení, konkrétně v článku 8 garantuje právo na samosprávu a tu dále rozvíjí především v hlavě VII. (územní samospráva) článkem 99 a následující. Obsahový rámec úpravy přináší největší změnu proti minulé ústavě v podobě ustanovení vyšších územně samosprávných celků, které v článku 99 pojmenovává kraji⁴⁸ a obce základním územním samosprávným celkem.⁴⁹

Nově zvolená první vláda už samostatné České republiky měla ve svém programovém prohlášení otázku týkající se reformy veřejné správy. Vláda dávala reformě velkou důležitost a stala se dokonce podmínkou pro úspěšnou ekonomickou transformaci, tzn. že v tomto volebním období vlády bylo prvořadým úkolem zajistit decentralizaci veřejné správy a její reforma. Snažila se o prosazení většího uplatnění místní a regionální samosprávy a propojení veřejného sektoru se soukromým pomocí propojení veřejné správy a trhu. V prohlášení se také objevuje princip subsidiarity – státní správa by měla být co nejbližší občanovi, tomu by mělo korespondovat i územní uspořádání státu, kdy základem budou samosprávné obce, územní celky, vybavené potřebnými pravomocemi a prostředky, které sníží závislost na republikovém rozpočtu a tím tak posílí spoluodpovědnost občana za rozvoj území, na kterém žije. Šlo o to co nejvíce překonat dosavadní administrativní metody (vykonávané především státem) a vytvořit spíše makroregulace na co možná nejnižší úrovni (obci) a přiblížit se tak tím konceptu moderního demokratického státu.

Nesmíme opomenout ani druhou stranu mince, protože ve vládním prohlášení se objevil rovněž požadavek na profesionalitu úřednického aparátu. Pro zkvalitnění výkonu státního aparátu je potřeba mít profesionální úředníky. Předpokladem bylo zkvalitnění technického a informačního vybavení, vyšší požadavky kladené na úřední osoby v rámci vzdělání a jejich osobního přístupu⁵⁰ k výkonu státní služby, aby byla obnovena prestiž u veřejnosti. Vláda v rychlosti připravila návrh zákona o právním

⁴⁸ Původně se ve vládním návrhu nové ústavy počítalo také s možností označení region nebo země.

⁴⁹ Valeš, Lukáš. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

⁵⁰ V rámci zachování neustrannosti, mlčenlivosti apod.

postavení pracovníků státní správy, kde byly upraveny především nároky na pracovníky, jejich povinnosti a kompenzační opatření pro zachování nezávislosti. Toto vládní prohlášení řešilo většinu hlavních problémů reformy a je důležité pro budoucí vývoj, protože i když bylo prohlášení připravené již v roce 1992 k jeho realizaci došlo až v roce 1997, již jinou vládní garniturou. Hlavním důvodem pozdržení byl politický postoj ODS, které současný systém velice vyhovoval. Na místní úrovni vykonávaly správu orgány samosprávy a na okresní úrovni jako orgány státní správy okresní úřady, to vše z důvodu alokace rozpočtových prostředků v rámci okresu. Systém byl přehledný, svým způsobem funkční a relativně levný, zdůrazněn byl princip levného státu a minima byrokratické zátěže.⁵¹

2.3 Vývoj v letech 1997 až 2006 a následující

Během let 1992 až 1996 docházelo ke stálým diskusím mezi politickými stranami, jak by mělo vypadat územní uspořádání státu a po zrušení krajských národních výborů, kdy část pravomocí převzaly okresní úřady a část centrální instituce ukázala praxe, že po zrušení krajských národních výborů najednou chybí ve státní správě mezičlánek a bylo tak potřeba vytvořit krajské samosprávy. Přesto se ODS stále dařilo vytvoření krajských samospráv bránit. Následně až v roce 1997 ekonomická krize zhoršila postavení ODS umožnila menším stranám v rámci utvořené koalice prosadit v poslanecké sněmovně přijetí ústavního zákona o zřízení krajů. Největší diskuse byla vedena o zvolení počtu krajů. Ve hře byla varianta z roku 1960, která počítala s 8 kraji (7 + Praha) nebo 8 krajů + hlavní město, tímto krajem navíc by se stal Středomoravský kraj s centrem v Olomouci. Tato varianta byla brána v úvahu pro její finanční výhodnost, kdy by se nemusely stavět nové krajské budovy a byly by kladeny i menší nároky na úřednický aparát. Mínusem této varianty uspořádání z roku 1960 byl fakt centralizace, kdy bylo sloučeno původních 14 krajů právě do těchto 8 a také by utrpěly původní krajská města, která by tak byla odsunuta na „druhou kolej“. Nakonec se zákonodárce přiklonil k variantě 14 krajů, které mají původ v územním uspořádání z roku 1949. Zákon č. 347/1997 Sb., tak vymezil pouze území krajů, když taxativně určil, které okresy se stanou součástí, kterého kraje, zákon obsahoval rovněž novelu čl. 99 a 103 Ústavy ČR, kde definitivně zavedl označení kraj pro vyšší územní samosprávný celek a zrušil právo zastupitelstva kraje na určení názvu kraje. V účinnost

⁵¹ Valeš, Lukáš. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

vešel k 1. 1. 2000. Naléhavost byla také dána podpisem Evropské charty místní samosprávy za vlády J. Tošovského. Definitivní koncepce zákona byla hotova v roce 1998 a byla součástí vládního programu, vedle nutnosti reformy ze správních důvodů byla příprava na integraci ČR do EU, protože regiony založené na principu samosprávy jsou jedním ze základních stavebních kamenů Evropy. Přípravou reformy bylo pověřeno ministerstvo vnitra, které muselo vybrat jaký model se v České republice uplatní, zda smíšený nebo oddělený model veřejné správy. Ministerstvo se přiklánělo ke koncepci odděleného modelu, ale v roce 1999 se sněmovna rozhodla jednoznačně (160 z 176 přítomných poslanců bylo pro smíšený model) pro variantu smíšeného modelu. Praxe později ukázala, že se nejednalo o nejšťastnější variantu, protože nelze přesně určit odpovědnost za výkon správy, zda je na straně státu nebo samosprávy. Pro reálnou existenci krajů se stal stěžejním zákon č. 129/2000 Sb. a pro obce zákon č. 128/2000 Sb., tímto bylo završeno zákonné zakotvení dvouúrovňové územní samosprávy. Následkem přijetí smíšeného modelu sněmovnou byly na konci roku 2002 zákonem zrušeny okresy a jejich správu převzaly orgány samosprávy a vznikly tak obce třetího typu – obce s rozšířenou působností. Tím byla dokončena druhá fáze reformy veřejné správy třetí etapy. Třetí fáze, třetí etapy probíhala po jednotlivých dílčích krocích a v rámci určitých oblastí z důvodu finanční náročnosti. Pro tuto fázi bylo typické doladění kompetencí mezi státem a samosprávami a zefektivnění práce centrální správy.⁵²

Tyto územní organizační změny šly ruku v ruce s reformou služebního zákona, jak už bylo zmíněno výše v předchozích podkapitolách. Na služebním zákoně se začalo pracovat již v roce 1992 a s několika prodleními a odloženými se k němu vláda vrací na popud Václava Klause na základě usnesení z roku 1996. Důvodem tohoto čtyřletého prodlení bylo zpochybnění zásad, především zásady kariérního systému a zachování definitivy vypracovaných v roce 1992 národním radou v paragrafovém znění. Během roku 1997 připravilo ministerstvo práce a sociálních věcí materiál s názvem „Možnosti řešení státní služby v ministerstvech a jiných správních úřadech“. K projednání tohoto materiálu nedošlo, protože vláda toho roku v listopadu podala demisi.

⁵² Valeš, Lukáš. a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

V následujícím roce byl vypracován věcný záměr zákona o státní službě nové vlády pod vedením Miloše Zemana⁵³ a tím prakticky započaly práce na novém zákoně znovu od počátku. I přestože služební zákon nebyl prioritou nově ustanovené vlády zavázala se ve svém vládním prohlášení předložit zákon o státní službě. Jeho obsahová stránka měla klást vysoké nároky na výběr profesionálních pracovníků veřejné správy a současně kvůli těmto nárokům je chránit při výkonu jejich činnosti. Podle plánu tak začaly práce na zákoně a v roce 1999 přišla vláda s věcným záměrem⁵⁴ a v roce 2000 s jeho paragrafovým zněním.⁵⁵ Po více jak ročních jednáních politických stran došlo k těsnému schválení služebního zákona dne 12. 3. 2002 a který vešel v platnost 28. 5. 2002, účinnost byla stanovena k 1. 1. 2004, tato téměř dvouletá lhůta mezi platností a účinností byla způsobena určitými hospodářskými a finančními dopady, které posunuly budoucí účinnost zákona.

Důvodů poněkud rychlého vypracování služebního zákona bylo několik. Mezi ty nejzásadnější důvody patřilo bezpochyby tlak Evropské Unie na Českou republiku, která neměla odpovídající úpravu zákona o státní službě. Dále kritizovala nízkou znalost komunitárního práva zaměstnanců ve státní správě a také malou znalost cizích jazyků. Evropská unie tyto požadavky uvedla již v Bílé knize (1995) pro přípravu přidružených zemí ke vstupu do vnitřního trhu Unie. V roce 1997 Evropská komise zhodnotila žádost České republiky o členství v Evropské unii a z jejich posudku vyplynulo, že stát má nedostatečný počet zaměstnanců ve státní službě, nízké platy státních zaměstnanců a také apelovala na nutnost přijetí zákona o státní službě, který v té době neexistoval. Na tuto neexistenci každoročně upozorňovala v pravidelných každoročních zprávách Evropská komise.⁵⁶ Dalším důvodem přijetí zákona byla nízká

⁵³ Vláda České republiky, Přehled členů vlády (22. 7. 1998 - 12. 7. 2002) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 27.2.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/milos-zeman/prehled-ministru-24634/>

⁵⁴ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 14. července 1999 č. 716 k návrhu základních přístupů k přípravě návrhu zákona o službě občanských státních zaměstnanců a návrhu zákona o odměňování občanských státních zaměstnanců a dalších zaměstnanců ministerstev nebo jiných správních úřadů. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D75AA0AA639DDDC8C12571B6006E43B2 [cit. 27.2.2020].

⁵⁵ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 1. listopadu 2000 č. 1068 k návrhu zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech, o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), k návrhu zákona, kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení úřadů ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a k návrhu zákona o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona. Dostupné z:

https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/672ACD60CE0597D2C12571B6006C2BF6 [cit. 27.2.2020].

⁵⁶ „V“ Pravidelné zprávy za rok 1999“ Evropská komise o České republice k přípravě právní úpravy

až nedostatečná organizace vzdělávání státních zaměstnanců, zakotvení práv a povinností státních zaměstnanců nebo také vytvoření určité hranice k zabránění laicizace státní služby, jinými slovy bylo třeba profesionalizovat zaměstnance státní služby. V té době ve veřejné správě chyběla řada odborníků a ti neměli motivaci vstupovat do služebního poměru z důvodu nízkých platových podmínek v porovnání s tím co nabízel soukromý sektor. Veřejná správa tak neměla těmto odborníkům co nabídnout. Díky tomu řada kvalifikovaných a odborných lidí odešla ze státního sektoru do sektoru soukromého, to platilo i pro lidi nové především pro absolventy vysokých škol. V souvislosti s tímto odlivem a nedostatečné motivaci přilákat nové lidi do státní správy vznikají paradoxy, kdy některé státní instituce a orgány nejsou schopné zajistit řádné plnění svých úkolů. Stát tak byl donucen tyto úkoly svěřit soukromým institucím a docházelo k plýtvání státních prostředků, protože v soukromém sektoru byly vyšší platy a tím pádem tak byla i nutná vyšší úplata, kterou musí stát zaplatit těmto institucím za zpracování zadaných úkolů. Proto bylo třeba přijmout nový služební zákon, jenž by toto mohl regulovat a předcházet tak vznikajícím paradoxům. Bylo zapotřebí regulovat počet státních zaměstnanců a s tím také objem finančních prostředků vydávaných na státní zaměstnance. Jejich počet není nijak centrálně regulován, pouze jejich příjmy na základě návrhu Ministerstva financí, ostatní záležitosti⁵⁷ určoval příslušný vedoucí státního orgánu a tito vedoucí jsou často dosazováni do funkce nějakou politickou stranou. Tento stav vede k neefektivnosti veřejné správy a její nehospodárnosti.

Účelem služebního zákona bylo tyto neduhy odstranit. základními cíli bylo vytvořit profesionální, nestranný a kvalifikovaný státní aparát, zajistit mu dostatečné a cílené vzdělávání, zajistit odbornou a etickou úroveň a povznést současný stav na moderní státní službu, která by představovala skutečnou službu pro veřejnost. Dále se oprostít od

státní služby uvádí, že "Zákon o státní službě, na kterém se pracuje několik let, má bohužel vstoupit v platnost až v roce 2002 na základě vládního rozhodnutí odložit termín jeho vstupu v platnost o dva roky."

- V „Pravidelné zprávě za rok 2000“ Evropská komise o České republice k přípravě právní úpravy státní služby uvádí, že „Přístupové partnerství 1999 stanovilo jako jednu z krátkodobých priorit přijetí a implementaci zákona o státní službě, jakož i výcvik státních úředníků. Ačkoliv priority Přístupového partnerství týkající se výcviku státních úředníků jsou částečně plněny prostřednictvím řady vládních iniciativ, požadavek týkající se přijetí zákona o státní službě nebyl dosud splněn.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) op. cit.

⁵⁷ Záležitosti týkající se obsazení a organizační struktury orgánu a jaké odměny a výše platu bude stanovena jednotlivým zaměstnancům

politického vlivu a vytvořit jednotný centralizovaně řízený systém fungující na principech hospodárnosti a racionality.⁵⁸

Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a jejich odměňování, dále jen „služební zákon“ reflektuje tyto výše zmíněné potřeby, jako důvody pro přijetí tohoto zákona a uvádí jako věcné důvody, že například převládá názor, „že tzv. státní úředníci v podstatně mnoho nepracují a moc toho ani neumějí.“⁵⁹ A není tak pohlíženo na to, že aby byl státní zaměstnanec dobrým zaměstnancem je potřeba, aby měl odbornou přípravu a praxi pro získání potřebných zkušeností. Rovněž je v důvodové zprávě vytykán tzv. systém „spoils“, který byl doménou ve Spojených státech amerických až do 70. let 20. století. Jde o systém, kdy z pohledu politických stran se na některá jednotlivá funkční místa nahlíží jako na určité „vlastnictví či kořist“, které si lze po výsledku voleb rozdělit, a to především podle míry úspěšnosti jednotlivých politických stran fungující na principu čím větší úspěšnost ve volbách, tím větší počet jednotlivých míst k obsazení vhodným kandidátem.⁶⁰ Tento systém má však jednu velkou slabinu, je považován za destabilizující prvek státní správy a jakmile dojde ke změně politického uspořádání promítne se to i ve státní správě. Laicky řečeno během jednoho volebního období je vypracován nějaký volební program, který se během daného období uvádí do praxe a v následujících volbách vyhraje jinak politicky orientovaná strana a první co udělá je to, že zruší předchozí volební program a udělá přesný opak. Je tedy vhodné upravit v zákoně o státní službě určitou kontinuitu, aby se zamezilo této destabilizaci.

Dalším poměrně zásadním problémem je také nedostatečná strukturální a personální zajištěnost. Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy nesou odpovědnost za svoji činnost dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (tzv. kompetenční zákon), který jim mimo jiné ukládá například přípravu návrhů zákonů a jiných právních předpisů a tyto instituce z personálních nedostatků mnohdy zadávají

⁵⁸ Trykar, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-05-9.

⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), str. 7. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgazf6mrrhbpwi6q> [cit. 1.3.2020].

⁶⁰ Vhodným kandidátem, který je pro vítěznou politickou stranu nejpřínosnější a bude prosazovat její názory.

tuto přípravu návrhů zákonů za úplatu jiným subjektům nestátního charakteru a mnoho dalších věcí, které má zákon upravit.⁶¹

2.3.1 Legislativní vývoj zákona č. 218/2002 Sb. „Služební zákon“

V souvislosti s přijetím platnosti služebního zákona nabyla účinnosti pouze některá ustanovení tohoto zákona, aby bylo možné realizovat přípravné činnosti, jelikož tímto docházelo k zásadním změnám právních poměrů některých státních zaměstnanců. S dnem vyhlášení nabyla účinnosti ustanovení v §254 služebního zákona, který vyjmenovává jednotlivá ustanovení. Jde o ustanovení §5 odst. 3 dle jehož znění vláda stanoví nařízením obory služby vyplývající ze zvláštních zákonů tedy oborů služby charakterizující konkrétní úřad a lze tak hovořit do jisté míry o vymezení věcné působnosti služebního úřadu podle příslušného zákona, kterým je daný úřad zřízen. Obory jsou stanoveny v nařízení vlády č. 85/2003 Sb., a je jich celkem 81.⁶² Toto členění je zásadní pro určení stanovení přípravy na službu, jmenování nebo změny služebního poměru na konkrétním místě v konkrétním oboru státní služby.

Ustanovení §6 odst. 2 služebního zákona vymezuje obsah pojmu „státní služba“, kde je taxativně vyjmenováno, co se považuje za státní službu. Jde například o přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti správních úřadů, přípravu mezinárodních smluv, vytváření a vedení informačních systémů ve státní správě, zabezpečování obrany státu, zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a platových poměrů státních zaměstnanců podle tohoto zákona aj.

Ustanovení §9 odst. 3 písm. d) a e) a odst. 4 služebního zákona upravující tzv. představené⁶³, služební orgány, služební označení a předepsané vzdělání. Ustanovení §11 až 13 upravující generální ředitelství, jeho postavení organizaci, činnost, personální útvary a personálního ředitele. Generální ředitelství dle služebního zákona je nejvyšším (ústředním) řídicím, výkonným a kontrolním orgánem ve věcech státní služby. Pracovní náplní ředitelství je systematizace státní správy, která je důležitá pro určení finanční náročnosti, vzdělávání státních zaměstnanců, legislativní činnost a s ním úzce související dozor

⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), str. 7. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgazf6mrrhbpwi6q> [cit. 1.3.2020].

⁶² V řadě případů se dále dělily obory na specializované obory.

⁶³ Představený odpovídá pojmu vedoucí státní zaměstnanec, konkrétní označení pozice představeného upravuje §9 v odst. 3 a 4.

nad legislativní činností podřízených služebních úřadů. V tomto směru má významnou pozici personální ředitel stojící v čele personálního útvaru. Jeho úkolem je zajištění řádného provádění personálních záležitostí týkající se nejen služebního poměru, ale také ve vztazích k zaměstnancům působících ve služebním úřadu v pracovněprávních vztazích a dále v celé oblasti jejich odměňování.⁶⁴ Personální útvary se zřizují pouze v úřadech, kde vykonává službu a pracuje v pracovním poměru nejméně 25 osob, současně služební zákon stanovuje, v jakých případech se personální útvary nezřizují.⁶⁵ Tam kde personální útvary nezřídí plní jeho úkoly personální útvary nadřízeného služebního úřadu a není-li nadřízeného úřadu, pak tyto úkoly plní generální ředitelství státní služby.

Ustanovení §135 a §136 odst. 2 stanovuje minimální platové tarify v jednotlivých platových třídách a příloha č.1 k zákonu 218/2002 Sb.⁶⁶ Platovým tarifem je měsíční složka platu, jehož výše se odvíjí platovou třídou, která je určena pro dané pracovní místo a částka je stanovena prováděcím právním předpisem. Služební zákon stanovuje pouze minimální platový tarif.⁶⁷ Platových tříd je stanoveno dvanáct a jsou jednotlivě popsány podle rozsahu, náročnosti a odpovědnosti s nimi spojené. Pro přiznání platové třídy stačí pouze to, že nejnáročnější činnost určená pro danou platovou třídu je nebo může být požadována, aniž by musela být vykonávána soustavně nebo převážnou dobu. Vedoucí státní zaměstnanci (představení) se zařazují do nevyšších platových tříd určených pro jejich služební místo v úřadu, který řídí.

Ustanovení §235 upravuje přechodné období systematizace podle tohoto zákona a toto přechodné období stanovuje od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2009 ve všech dotčených správních úřadech. Toto období slouží k utváření služebních míst státních zaměstnanců a míst zaměstnanců. Dále §236 upravuje v odstavci 1 a 2 jmenování generálního ředitele státní služby, ustanovení §237 odst. 1,3 a 4 upravující transformaci dosavadních vedoucích správních úřadů do nových právních poměrů, ustanovení §242 a §243 odst. 1–3 upravující způsob jakým bude prvně obsazena funkce státního tajemníka a personálního ředitele a jeho zástupců a ustanovení §252, kterým je uloženo zřídit v určených služebních úřadech (§13 služebního zákona) personální útvary. Spolu

⁶⁴ Odměňování zaměstnanců ve smyslu zaměstnanců ve služebním i pracovněprávním poměru.

⁶⁵ Například finanční nebo celní úřad

s těmito taxativně vyjmenovanými paragrafy vstoupila v účinnost příloha č.1 zákona 218/2002 Sb. obsahující jednotlivé charakteristiky platových tříd⁶⁸.

Celý služební zákon měl vstoupit v účinnost k 1. 1. 2004 avšak výše vyjmenované paragrafy se staly účinné v předstihu již dnem vyhlášení jako nezbytné podklady k přípravě zajištění plynulého přechodu do nových právních poměrů, které má služební zákon nově upravovat. Do nabytí plné účinnosti se ostatní ustanovení jejich převážná většina řídí dosavadní právní úpravou, tj. výhradně pracovní právními předpisy. Účinnost stanovenou na 1. 1. 2004 však posunula novela tohoto zákona zákonem č. 281/2003 Sb.⁶⁹ vládní návrh zákona týkající se služby státních zaměstnanců ve správních úřadech o jeden rok na 1. 1. 2005, hlavním důvodem se stal nedostatek financí na platy zaměstnanců, dle služebního zákona. Tím začíná období plné odsunů účinnosti tohoto zákona. Během let 2002 až 2013 celkem proběhlo až už ve větší, či menší míře třicet novel pozměňujících služební zákon a bylo bych jich ještě více, avšak některé služební zákon nijak nezměnily a některé nebyly legislativním procesem přijaty. Další novela, která posunula účinnost služebního zákona byl zákon č. 626/2004 Sb. na rok 2007, zákonem č. 531/2006 Sb. na rok 2009, zákonem č. 381/2008 Sb. na rok 2012 a zákonem č. 445/2011 Sb. na rok 2015. Účinnost služebního zákona byla celkem tedy odložena pětkrát.

V roce 2006 za vlády Miroslava Topolánka, který byl v tomto období předsedou vlády celkem dvakrát a to v tzv. prvním vládním období které trvalo od 4. 9. 2006 - 9. 1. 2007⁷⁰ a posléze hned poté v druhém vládním období od 9. 1. 2007 - 8. 5. 2009⁷¹ bylo ministru vnitra a informatiky usnesením vlády č. 1232 ze dne 25. 10. 2006⁷² uloženo připravit návrh zaměření koncepce systému vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě a

⁶⁸ Kocourek, Jiří. *Služební zákon*. Praha: EUROUNION Praha, s. r. o., 2005. ISBN 80-7317-044-2.

⁶⁹ Zákon, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 131/2003 Sb., a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 123/2003 Sb.

⁷⁰ Vláda České republiky, Přehled členů vlády (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-1/prehled-ministru-24638/>

⁷¹ Vláda České republiky, Přehled členů vlády (9. 1. 2007 – 8. 5. 2009) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-2/prehled-ministru-24440/>

⁷² Usnesení vlády o přesunu problematiky personálních a vzdělávacích činností ve státní správě, koordinace regulatorní reformy v České republice a reformy a modernizace ústřední státní správy z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2006&10-25 [cit. 2.3.2020].

tento návrh předložit vládě k projednání do 31. 12. 2006. Spolu s tímto návrhem byl předložen ještě další úkol ministru vnitra a informatiky ve spolupráci s místopředsedou vlády, ministrem práce a sociálních věcí a vedoucím Úřadu vlády zpracovat analýzu možnosti jedné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě a předložit ji také k 31. 12. 2006. Jak je vidno politické názory na koncepci služebního zákona se v každém období úřadu vlády značně lišily a v tomto období se politické špičky spíše klonily k jednotné úpravě tzn. koncepci jednoho komplexního zákona, který by upravoval jak státní správu, tak i územní samosprávu.⁷³

Usnesení vlády č. 1232 bylo usnesením vlády č. 68 ze dne 24. 1. 2007⁷⁴ přeformulováno a byl prodloužen termín k jeho vypracování a bylo zadáno vypracovat Návrh koncepce vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě včetně Analýzy návrhu jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě s termínem dokončení do 30. 6. 2007. Nová úprava se měla nést v soukromoprávním duchu a nést nezbytné veřejnoprávní prvky. Dle předkládací zprávy mělo jít o průlomovou koncepci v reakci na smíšený model veřejné správy, spočívající v tom, že bude jen jeden předpis, který komplexně upravuje právní postavení zaměstnanců ve veřejné správě. Vláda tuto analýzu podpořila usnesením č. 881 ze dne 13. 8. 2007⁷⁵ a schválila v bodě II. zásady koncepce nové právní úpravy a uložila v bodě III. ministru vnitra ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí vypracovat a předložit k projednání „Návrh věcného záměru zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě“ do 30. 6. 2008.

Dne 22. 9. 2008 usnesením č. 1205⁷⁶ vzala vláda na vědomí v bodě I. teze zákona o úřednících ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě, uvedené v části III. materiálu č.j. 1385/08 a uložila ministru vnitra zpracovat ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí a vládě do 31. října 2008 předložit návrh věcného záměru zákona o úřednících ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě. Tyto teze však vycházely ze zákona o úřednících územních

⁷³ Sládeček, V., Frumarová, K., Melotíková, P. (eds.): *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.

⁷⁴ Usnesení vlády ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. prosince do 31. prosince 2006. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&01-24 [cit. 2.3.2020].

⁷⁵ Usnesení vlády ke koncepci vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&08-13 [cit. 2.3.2020].

⁷⁶ Usnesení vlády Teze zákona o úřednících ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&09-22 [cit. 2.3.2020].

samosprávných celků, které se měly dále rozšířit na zaměstnance státu vykonávající státní správu ve správních úřadech. Myšlenkou tohoto konceptu bylo připravit nový jednotný a kvalitní předpis, který stabilizuje a zprofesionalizuje státní správu, byť tato myšlenka byla na zcela odlišné koncepci původního služebního zákona z roku 2002 a tím ztratila veškerou přidanou hodnotu.⁷⁷

Návrh věcného záměru zákona vláda schválila usnesením č. 326 ze dne 23. 3. 2009⁷⁸ a s tím uložila ministru vnitra ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí vypracovat a předložit vládě Návrh zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě s doprovodným změnovým zákonem do 30. 6. 2009. Tímto se práce na legislativním postupu přípravy nového služebního zákona dostala do svého konce, byť nezdárného, protože 8. 5. 2009 došlo k demisi vlády Mirka Topolánka a práce na zákoně se zastavily. Po Topolánkovo vládě byla sestavena následující vláda Jana Fišera⁷⁹ a během jeho období⁸⁰ nedošlo k žádným relevantním krokům směrem kupředu v souvislosti s přijetím služebního zákona.

Práce na služebním zákoně se zase daly do pohybu až po skončení Fišerovy vlády, na kterou navázala vláda Petra Nečase⁸¹ a to usnesením vlády č. 553 ze dne 4. 8. 2010 v programovém prohlášení vlády České republiky, která se zavázala připravit novou právní úpravu úředníků ve veřejné správě. V roce 2011 představilo Ministerstvo vnitra věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, který byl vládou schválen usnesením č. 647 ze dne 31. 8. 2011,⁸² záměr měl být předložen do vládě do 30. 11. 2011. Návrh dle předkládací zprávy měl za cíl reagovat na události v úvoje státní správy v posledním desetiletí a je možné, že tato zpráva vysledovat určitou kontinuitu, jelikož základ pro tvorbu této nové právní úpravy byl tvořen z výstupů činnosti odborné pracovní skupiny zřízené v roce 2008. K tomuto

⁷⁷ Sládeček, V., Frumarová, K., Melotíková, P. (eds.): *Organizace státní správy – v úvoje tendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.

⁷⁸ Usnesení vlády – Návrh věcného záměru zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (zákon o veřejné službě). Dostupné z:

https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2009&03-23 [cit. 2.3.2020].

⁷⁹ Vláda České republiky, Přehled členů vlády (08.05.2009-13.07.2010) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/jan-fischer/prehled-clenu-vlady-9-4-2009-13-7-2010-74281/>

⁸⁰ Vláda Jana Fischera (08.05.2009-13.07.2010)

⁸¹ Vláda České republiky, Přehled členů vlády (13.07.2010 - 10.07.2013) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/petr-necas/prehled-byvalych-clenu-vlady-petra-necas-96390/>

⁸² Usnesení vlády – Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Dostupné z:

https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&08-31 [cit. 2.3.2020].

předkládanému materiálu bylo zasláno mnoho zásadních připomínek z jednotlivých připomínkových míst například Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zahraničních věcí, které ne vždy byly ve shodě s věcným záměrem. Některé podněty byly dokonce ve věcné kolizi se schválenými řešeními. Například lze uvést připomínku veřejného ochránce práv, jenž měl tímto věcným záměrem spadat do působnosti služebního zákona. Proti tomuto se veřejný ochránce práv ohradil svojí připomínkou vycházející ze zákona č.349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, kdy v §1 je upraveno „*Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“⁸³ Veřejný ochránce práv není orgánem, který vykonává veřejnou správu a nerozhoduje o právech a povinnostech. Jeho činností je chránit osoby před nezákonným jednáním úřadů a dalších institucí vyjmenovaných v zákoně o veřejném ochránci práv a z toho vypracovávat výstupy v podobě doporučení, či upozornění, že se děje protiprávní jednání. Na ochránce se vztahuje pouze zákon o veřejném ochránci práv, nikoli však správní řád nebo zákon o státní kontrole. Jak zmiňuje §2 zákona o veřejném ochránci práv je ochránce volen poslaneckou sněmovnou, je nezávislým orgánem⁸⁴ a odpovídá ze své činnosti poslanecké sněmovně.⁸⁵ Jeho hlavní pracovní náplní je provádět kontrolu veřejné správy.⁸⁶ Tato připomínka byla ze strany předkladatele akceptována v plném rozsahu a veřejný ochránce práv byl vyjmut z působnosti z návrhu služebního zákona. Jako další připomínku uvedl „ombudsman“ ke konceptu služebního zákona jako celku, že čl. 79 odst. 2 Ústavy⁸⁷ předpokládá odlišnou úpravu než, která je předkládána, současně předestřel výtky k věcnému a osobnímu pojetí zákona a odkázal na vyjádření Legislativní rady vlády, která doporučila předkládaný návrh přepracovat.

I přes výše uvedené výtky a připomínky byl návrh tezí zákona schválen usnesením vlády č. 92 ze dne 15. 2. 2012⁸⁸ a v bodě II. vláda uložila ministru vnitra na základě věcného záměru zákona a tezí zákona o úřednících veřejné správy zpracovat a vládě do

⁸³ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů, §1

⁸⁴ Podle zákona č. 349/1999 Sb., § 5 odst.1 Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně.

⁸⁵ Podle zákona č. 349/1999 Sb., § 5 odst. 2 Za výkon funkce odpovídá ochránce Poslanecké sněmovně.

⁸⁶ Upraveno v druhé části zákona o veřejném ochránci práv

⁸⁷ Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon

⁸⁸ Usnesení vlády – Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy. Dostupné z:

https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest_nsf/web/cs?Open&2012&02-15 [cit. 2.3.2020].

30. září 2012 předložit návrh zákona o úřednících veřejné správy a ostatním členům vlády a vedoucím ústředních správních úřadů zajistit součinnost při přípravě návrhu tohoto zákona. Ministerstvo vnitra v srpnu toho roku vkládá svůj Návrh zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě do vnějšího (meziresortního) připomínkového řízení. Obdobně jako v přechozím připomínkovém řízení i zde bylo ze strany zainteresovaných subjektů uplatněno velké množství zásadních připomínek se kterými se předkladatel návrhu zákona vypořádal takovým způsobem, že většině resortů vyšel v zásadě vstříc.⁸⁹ Návrh byl též zaslán veřejnému ochránci práv k připomínkování, ale své možnosti nevyužil. Aniž by bylo nutné celkovou koncepci zákona nějak hodnotit, dle velkého množství připomínek lze usoudit, že celková obsahová „kvalita“ zákona a jeho jednotlivých usnesení poukazovala na systémově nedopracovanou a nevyváženou úpravu zaměřující se více na úpravu vzdělávání úředníků než na služební zákon jako takový.

V listopadu roku 2012 byl návrh zákona opětovně předložen do vnějšího připomínkového řízení s mírně pozměněným názvem „Návrh zákona o úřednících veřejné správy, osobních asistentech ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě“. Tento pozměněný návrh byl opět zaslán veřejnému ochránci práv k vyjádření, na základě čehož konstatoval, že pozměněný návrh doznal několika určitých kvalitativních změn a došlo k podstatnému zdokonalení jednotlivých institutů. Ochránce se nyní omezil na výhradu o nevhodnosti použití soukromoprávní úpravy zaměstnaneckého poměru a poukázal tak na důvodovou zprávu k předkládanému návrhu obsahující jednoznačné upozornění na negativní dopady v případě zvolení soukromoprávního pracovněprávního poměru se specifickými veřejnoprávními prvky, protože Evropská komise žádá po České republice, aby v připravovaném služebním zákonu zavedla veřejnoprávní poměr – služební poměr úředníků vůči státu, jelikož tuto podmínku považuje za podmínku transparentní, stabilní a profesionální veřejné správy. Stále tak přetrvávají rozpory mezi koncepcí právní úpravy, a tak ministerstvo vnitra předložilo koncem listopadu 2012 do zúženého připomínkového řízení a posléze na to vládě Informaci o průběhu přípravy návrhu zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě a o možnostech dalšího postupu. Tímto materiálem bylo naznačeno, že věcná podoba zákona a termín kdy bude přijata účinnost bude mít vliv na využívání fondů Evropské unie na následující programové období v letech 2014–2020.

⁸⁹ Ne však připomínkám, které se týkaly celkové koncepce zákona.

Ministerstvo vnitra se však domnívá, že nelze tento požadavek striktně vykládat jako požadavek na veřejnoprávní koncepci právní úpravy.⁹⁰ Vláda tak měla řešit a rozhodnout, zda bude zachována současná soukromoprávní koncepce, nebo jestli rozhodne, že je tato koncepce již „překonána“ a bude nahrazena veřejnoprávní koncepcí se všemi jejími aspekty. Není známo, jak vláda dotčený materiál zhodnotila a jestli jej oficiálně projednala, protože není k dispozici žádné usnesení vlády, z něhož by plynulo, že se jím zabývala a předkladatel zaslal zcela nový „Návrh zákona o státních úřednících“ v lednu 2013 do meziresortního připomínkového řízení. Tímto začíná další nová legislativní etapa služebního zákona.⁹¹

Nový návrh služebního zákona byl vypracován na základě a s odkazem na usnesení vlády č. 92 ze dne 15. 2. 2012⁹² a tím se de facto příprava služebního zákona vrací o několik měsíců nazpět. Dochází k odklonu již poměrně dostatečně kvalitně zpracovaného „Návrhu zákona o úřednících veřejné správy, osobních asistentech ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě“ a je předkládán materiál nový (opět na soukromoprávní koncepci). Tento návrh byl velmi nekvalitně zpracovaný, důkazem může být nejvíce zaslaných zásadních připomínek v historii přípravy „nového“ služebního zákona ze strany připomínkových míst. Veřejný ochránce práv se omezil k tomuto návrhu na obdobné výhrady jako v minulosti a doporučil ministerstvu vnitra stažení návrhu a vypracovalo dodatečně lepší, kvalitnější návrh zaručující fungování stabilní a profesionální státní správy nebo, aby současný předkládaný návrh v takovém směru dopracovalo.

Dne 16. 5. 2013 projednávala Legislativní rada tento předložený materiál na svém zasedání, nicméně projednávání tohoto bodu přerušila a dala tím předkladateli čas na zapracování změn. Společně s přerušením projednávání přidala rada několik svých legislativních doporučení zahrnující splnění požadavků vůči Evropské unii a též poukázání pochybnosti o naplnění článku 79. odst. 2 Ústavy. Po vrácení návrhu Legislativní radou předkladatel návrh zákona o státní službě už znovu návrh radě

⁹⁰ Informace o průběhu přípravy návrhu zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících) a o možnostech dalšího postupu. Dostupné z: http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/01/2012_11_15_informace-o-prubehu-projednavani-navrhu.pdf [cit. 3.3.2020].

⁹¹ Sládeček, V., Frumarová, K., Melotíková, P. (eds.): *Organizace státní správy – v ývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.

⁹² Usnesení vlády – Návrh tezí zákona o úřednících veřejné správy. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2012&02-15 [cit. 3.3.2020].

nepředložil a byl zařazen na jednání vlády dne 29. 5. 2013. Vláda projednání tohoto bodu na svém zasedání přerušila do 12. 6. 2013, kdy jej schválila. Následně měl návrh zákona předložený Nečasovou vládou putovat do Parlamentu České republiky. S ohledem na podání demise Nečasovy vlády dne 11. 7. 2013 a rozpuštění Poslanecké sněmovny nedlouho poté dne 28. 8. 2013⁹³ nedošlo k projednání návrhu zákona.⁹⁴ Následně po nových volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 25. 10. až 26. 10. 2013⁹⁵ a dočasné vlády Jiřího Rusnoka⁹⁶, která však dne 7. 8. 2013 nezískala důvěru od Poslanecké sněmovny předal předseda Vlády Jiří Rusnok demisi vlády prezidentu republiky 13. 8. 2013. Následně Prezident Miloš Zeman pověřil Jiřího Rusnoka vedením vlády jako vlády v demisi do doby, než bude vytvořena nová vláda utvořená z předčasných voleb. Během Rusnokovy Vlády v demisi vláda připravila další novelu služebního zákona, kterou zpracovalo především ministerstvo práce a sociálních věcí. Jiří Rusnok k návrhu služebního zákona vypracovaným poslanci z ČSSD zaujal negativní stanovisko a tvrdil, že je návrh v podstatě nepoužitelný⁹⁷ a jeho kabinet tak projedná vlastní novelu zákona o státní službě.⁹⁸ Rusnokova novela byla předložena dále do legislativního procesu schvalování ale dne 3. 2. 2014 byla tato novela stažena z dalšího legislativního procesu nově vytvořenou vládou Bohuslava Sobotky⁹⁹ předsedy ČSSD.¹⁰⁰ V této souvislosti se nově vytvořená vláda vrátila k vypracovanému návrhu služebního zákona vytvořeným poslanci ČSSD, byla to také jedna z podmínek jmenování vlády Bohuslava Sobotky, na které trval prezident Miloš Zeman.¹⁰¹ Další legislativní vývoj služebního zákona je popsán v kapitole 3 této diplomové práce.

⁹³ Rozpuštění Poslanecké sněmovny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=5827> [cit. 3.3.2020].

⁹⁴ Sládeček, V., Frumarová, K., Melotíková, P. (eds.): *Organizace státní správy – v ývojov é tendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.

⁹⁵ Volby do Poslanecké sněmovny. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2013/ps> [cit. 3.3.2020].

⁹⁶ Vláda Jiřího Rusnoka (10.07.2013 - 29.01.2014) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 3.3.2020].

Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2013-cr/jiri-rusnok/prehled-clenu-vlady-jiriho-rusnoka-13-07-2013---29-01-2014-115419/>

⁹⁷ Některé body návrhu služebního zákona poslanců z ČSSD jsou pravděpodobně v rozporu s ústavou.

⁹⁸ Slávik, Matej. Rusnok: Služební zákon je nepoužitelný. Sledovanou novelu ale vláda pustila do sněmovny. *domaci.ihned.cz* [online]. 8. 1. 2014. [cit. 3.3.2020]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-61532540-vlada-sluzebni-zakon-jmenovani-profesoru>

⁹⁹ Vláda Bohuslava Sobotky (29.01.2014 - 13.12.2017) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 3.3.2020]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2013-cr/bohuslav_sobotka/prehled-clenu-vlady-bohuslava-sobotky-29-01-2014---trva-124534/

¹⁰⁰ Vavera, F.; Hulinský, P.; Mlsna, P.; Mates, P.; Chrástková, K.; Doležilek, J.; Škoda, J.: *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-7380-518-0

¹⁰¹ Doležal Michal. Sobotkova vláda dostala důvěru – po 11 hodinách řečnění. *ct24.ceskatelevize.cz* [online]. 18. 2. 2014. [cit. 3.3.2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1047686-sobotkova-vlada-dostala-duveru-po-11-hodinach-recneni>

2.3.2 Systematika zákona č. 218/2002 Sb. „Služební zákon“

Služební zákon ve znění k 5. 11. 2014 je systematicky rozdělen do dvanácti částí. Každá část je pak dle rozsahu dělena do hlav. Celkově má služební zákon 254 paragrafů a je tedy poměrně obsáhlým zákonem. První část všeobecná ustanovení je rozdělena do čtyř hlav a šestnácti paragrafových znění. Upravuje tak předmět úpravy a rozsah působnosti služebního zákona, základní ustanovení, ve kterých jsou definovány základní pojmy jako je například správní úřad nebo státní zaměstnanec, organizační věci služby a správu služebních vztahů státních zaměstnanců zde je třeba zmínit úpravu generálního ředitelství a generálního ředitele, která byla zrušena zákonem o státní službě v §202 zákona č. 234/2014 v platném znění a nahrazena Sekcí pro státní službu (§13 odst. 3 zákona č. 234/2014) a systematizaci upravující počet služebních míst a finanční prostředky.¹⁰²

Druhá část služebního zákona se zaměřuje na přípravu na službu a definuje předpoklady k přijetí pro přípravu na službu, upravuje výběrové řízení k přípravě na službu spolu s výjimkami z výběrového řízení, průběh přípravy na službu, její ukončení a společná ustanovení o přípravě na službu.

Třetí část služebního zákona – služební poměr definuje co je služební poměr, k jakému subjektu je vykonáván, jeho druhy, tedy dobu trvání zda je uzavřen na dobu určitou nebo neurčitou. Předpoklady ke jmenování do služby, překážky jmenování do služby a výkonu služby samotné jmenování do služby, složení služebního slibu a samotný vznik služebního poměru na který je vázáno zařazení státního zaměstnance do systému státní služby. V systému nesmějí být zařazení tak, aby se nestalo, že osoba blízká nebo příbuzný by byl přímo podřízen druhému nebo podléhal jeho finanční anebo účetní kontrole. Dále upravuje změny a skončení služebního poměru, služební posudky potvrzení o službě a neplatné skončení služebního poměru.¹⁰³

Čtvrtá část služebního zákona se věnuje povinnostem, základním právům státních zaměstnanců kde jde především o etický kodex jako zachovávání věrnosti České republice, vykonávání služby nestranně, dodržování služební kázně a právních předpisů,

¹⁰² Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

¹⁰³ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

řádně hospodařit se svěřenými prostředky apod, na tyto povinnosti navazují práva zaměstnanců například pro vytvoření vhodných podmínek pro řádný výkon služby, veřejného užívání služebního značení, prohlubování vzdělání, odmítnutí splnění služebního úkolu, který má podle zvláštního právního předpisu, služebního předpisu nebo příkazu splnit osobně představený¹⁰⁴ nebo domáhání se práv zákonným způsobem vyplývajících ze služebního poměru. Dále tato část upravuje tzv. neslučitelnost funkcí tzn. že státní zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost nebo jinou výdělečnou činnost než službu podle zákona o státní službě, to se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního právního předpisu a správu vlastního majetku. Zaměstnanci jsou povinni plnit příkazy k výkonu služby, které jim zadávají tzv. vedoucí referátu. Za jejich příkladnou činnosti mohou být zaměstnancům uděleny odměny za příkladnou službu, které upravuje třetí hlava čtvrté části tohoto zákona.¹⁰⁵

V páté části je upravena kárná odpovědnost a s ní související ustanovení. S kárnou odpovědností je spjata služební kázeň znamenající řádné plnění všech povinností státních zaměstnanců. Při neplnění těchto povinností se zaměstnanec proviní kárným proviněním a může mu být uloženo kárné opatření v podobě písemné důtky, snížením platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvoláním ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru. Kárná odpovědnost zaniká zaměstnanci po uplynutí jednoho roku od spáchání, jestliže nebyl podán návrh na zahájení kárného řízení. Výkon kárné pravomoci vykonávají kárné komise a zákon upravuje kdo může být členem této komise, průběh kárného řízení a jeho zaházení.¹⁰⁶

Šestá část upravuje podmínky služby, kde je zakázána diskriminace ve služebním poměru, doba výkonu služby (pracovní doba) řídící se zákoníkem práce na který služební zákon odkazuje, služební pohotovost, službu přesčas a v noční době a dovolenou. Dále jsou zde upraveny překážky na straně zaměstnance a zaměstnavatele (služebního úřadu), vzdělávání služebních zaměstnanců, institut státní správy jehož úkolem je zabezpečit vzdělávání zaměstnanců a věci spíše technického rázu jako

¹⁰⁴ Neplatív případě zastupování.

¹⁰⁵ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

¹⁰⁶ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

náhrady výdajů poskytované státním zaměstnancům v souvislosti s výkonem služby, bezpečnost a ochrana zdraví při výkonu služby a vytváření podmínek pro výkon služby státních zaměstnankyň, těhotných státních zaměstnankyň, přestávky ke kojení a mateřská a rodičovská dovolená.¹⁰⁷

Sedmá část služebního zákona se věnuje náhradě škody, služebním úrazům a nemoci z povolání. Osmá část sociální zajištění státních zaměstnanců ve formě platu při dočasné neschopnosti výkonu služby a příspěvku na důchod. Devátá část se obsahuje informování státních zaměstnanců a projednání se státními zaměstnanci v záležitostech výkonu služby a podmínek jejího výkonu, oprávnění odborových orgánů, radu státních zaměstnanců, zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby a jejich oprávnění.¹⁰⁸

Desátá část zákona upravuje odměňování státních zaměstnanců, čekatelů, ostatních zaměstnanců ve správních úřadech a organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců. Státnímu zaměstnanci náleží plat za svoji práci a podle složitosti a náročnosti své pracovní pozice je zařazen do platového tarifu, jenž je stanoven dvanácti platovými třídami. Dále jsou zde upraveny jednotlivé příplatky například za přesčas, náhradní volno, zvláštní příplatek, příplatek za službu v noci apod. poslední dvě části služebního zákona věnuje společným ustanovením a přechodným a závěrečným ustanovením.¹⁰⁹

Z obsahu tohoto zákona vyplývá že během 12leté cesty, kterou od roku 2002 služební zákon urazil a bezpočtu novelizací a odkladů účinnosti obsahově poměrně narostl, avšak v jeho cestě k účinnosti mu bránila špatná koncepce kdy jednotlivé vady nebyly schopné nalézt správný kompromis a jednoznačně určit na jakém vztahu se bude zakládat státní služba a díky několika dalším velmi důležitým téžím, nikdy nevešel v účinnost, a tak po několika odkladech a demisích vlád byl 5. 11. 2014 zrušen a nahrazen novým zákonem o státní službě, zákonem č. 234/2014 Sb. První návrh s paragrafovým zněním z roku 2002 měl „správný“ koncept založený na veřejnoprávním podkladu (služební poměr), ale díky nešťastnému odkladu jeho

¹⁰⁷ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

¹⁰⁸ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

¹⁰⁹ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) zrušen k 6. 11. 2014

účinnosti se jeho koncept v roce 2006 změnil na soukromoprávní se snahou vytvořit jeden komplexní zákon pro státní správu i samosprávu a ten zůstal až do jeho konce.

V roce 2002, kdy byl vyhotoven a přijat¹¹⁰ zákon č. 218/2002 Sb., „služební zákon“ byl rovněž přijat zákon o úřednících územních samosprávných celků¹¹¹ v rámci tzv. druhé etapy reformy veřejné správy, jak je již nastíněno dříve v této práci. Podrobněji se tímto zákonem zabývá následující podřazená kapitola.

2.3.3 Zákon č 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků

Zákon vešel v platnost dne 12. 7. 2002 (s touto platností nabyla některá ustanovení účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů) jako součást v rámci tzv. druhé etapy reformy veřejné správy. Celý zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2003. V České republice byl zvolen spojený model výkonu veřejné správy na územní úrovni. Druhá etapa (fáze) reformy byla završena 31. 12. 2002 a zanikly okresní úřady. Jejich agendu a působnost převzaly kraje a obce. Z toho vyplynula potřeba zvýšené důležitosti přijmout právní úpravu postavení úředníků územních samosprávných celků pro zkvalitnění výkonu veřejné správy. Je důležité úředníky profesionalizovat, posílit právní záruky jejich nestrannosti, zvýšit jejich odbornost a stanovit jim povinnosti, které by odpovídali výkonu jejich práce a za tyto zvýšené povinnosti jim poskytnout určité výhody, záruky a kompenzace. Důvodová zpráva k tomuto zákonu rovněž zmiňuje Evropskou komisi, která zdůrazňuje potřebu právní úpravy postavení zaměstnanců územních samosprávných celků pro přípravu vstupu České republiky do Evropské unie. Hodnotící zpráva Evropské komise z roku 2000 uvádí „*Je třeba rovněž rozhodnout o statutu zaměstnanců veřejné správy pracujících pro krajská a místní zastupitelstva. V současnosti nespádají tyto zaměstnanci pod jednotnou strukturu řízení lidských zdrojů. V důsledku toho se podmínky pro zaměstnání a výkon povinností mohou mezi jednotlivými kraji lišit. Je třeba vytvořit jednotná kritéria pro přijímání a odměňování zaměstnanců krajských zastupitelstev, aby byl zajištěn výběr pouze dle profesních nároků*“.¹¹²

¹¹⁰ K vyhlášení služebního zákona došlo dne 28. 5. 2002.

¹¹¹ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

¹¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Dostupné z: *ASPI* [online, právní informační systém, LIT26861CZ]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4.3.2020]

K dosažení hlavního účelu právní úpravy po zhodnocení současného stavu, ze kterého vyplynulo zejména neuspokojivý způsob výběru zaměstnanců, nízká stabilita zaměstnanců, neúplný systém vzdělávání zaměstnanců a v některých případech nadměrné zásahy volených orgánů územních samosprávných celků do individuálních rozhodnutí zaměstnanců bylo potřeba tyto slabiny co nejvíce eliminovat a proto byly hlavními principy navrhovaného zákona především zvýšit kvalitu výkonu veřejné správy, plně profesionalizovat úředníky územně samosprávných celků, omezit politický vliv při rozhodování o personálních otázkách, zajistit kontinuitu výkonu veřejné správy, zvýšit úroveň řízení ve veřejné správě, její transparentnost, zajistit stabilitu a rovnost úředníků, zavést meritní systém, najít rovnováhu mezi zvýšenými nároky a povinnostmi a správně je vykompenzovat a v neposlední řadě přispět ke změně pohledu veřejnosti na státní správu jako službu veřejnosti.¹¹³

Zákon je koncipován jako lex specialis k zákoníku práce. Upravuje ty záležitosti, které zákon k práci neupravuje a současně jsou úpravy rozsáhlé takovým způsobem, že nebylo možné zapracovat tyto změny do zákoníku práce z důvodu narušení jeho systematiky a zároveň nebylo potřeba zpracovávat komplexní novou úpravu pracovněprávních vztahů úředníků nezávislou na zákonu práce. Vznikl by tím zbytečný dualismus, kde by byl z velké části obsah totožný. Z věcné stránky zákon o úřednících územních samosprávných celků se inspiruje z velké části zásadami vládního návrhu služebního zákona. Bližší srovnání se zákonem o státní službě je obsahem kapitoly čtvrté této práce. Nezbytnost této právní úpravy reflektuje důvodová zpráva, která uvádí, že důležitým předpokladem pro vytvoření dostatku správních kapacit po vstupu do Evropské unie a převzetí Evropského práva bude profesionalizace úředníků samosprávných územních celků a vytvoření kvalitního vzdělávacího systému pro dosažení vyšší úrovně vzdělanosti úředníků, nově zahrnující i požadavek vstupního vzdělání a jeho průběžného doplňování.¹¹⁴

Zákon byl několikrát novelizován a poslední novelizace proběhla v roce 2019, kdy účinnost nastane 1. 7. 2020, tato novela se zaměřuje na vzdělávání úředníků, protože doposud žádná vydaná novela se tímto problémem hlouběji nezabývala.¹¹⁵

¹¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků. Obecná část

¹¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků. Obecná část

¹¹⁵ Sněmovní tisk 641/0, část č. 1/8 Novela z. o úřednících územních samospráv. celků – EU. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=641&CT1=0> [cit. 6.3.2020]

3 Právní úprava státní služby

Státní službu upravuje zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě. Práce na tomto zákoně započala již v roce 2013 a nebyla úplně snadná, stejně tak jako u předchozí úpravy ji provázely komplikace. Teprve v tomto roce se práce na zákoně o státní službě dává pořádně do pohybu, protože nám pohrozila Evropská unie svými sankcemi, pokud nebudeme mít účinný zákon, který by odpolitizoval a stabilizoval státní správu. Obecně však pracím na zákoně převládla nechuť ze strany politiků a když už jej musíme kvůli Evropské unii mít, měl by být „bezzubý“, aby vše zůstalo při starém.¹¹⁶ První jednání o tomto zákoně proběhlo po předčasných volbách v roce 2013 na konci roku v prosinci. Na tomto jednání se spíše domlouvala koncepce právní úpravy než konkrétní podoba.

Dne 22. 12. 2013 předložila skupina poslanců novelu služebního zákona stávající úpravy s jednou důležitou změnou, právní koncepce zákona se zakládala na veřejnoprávní úpravě namísto dosavadní soukromoprávní úpravy, která byla mnohými kritizována. Následně v lednu 2014 dochází k prvnímu čtení v Poslanecké sněmovně. V únoru až červnu 2014 dochází ke koaličním vyjednáváním o komplexním pozměňovacím návrhu, následně v červenci probíhá druhé čtení v Poslanecké sněmovně. V srpnu ministerstvo vnitra na základě koaličního rozhodnutí přepracovává komplexní pozměňovací návrh, ve kterém je navrženo zrušení Generálního ředitelství státní služby a jeho kompetence převezme ministerstvo vnitra a dochází k větší provázanosti a propustnosti se samosprávou a soukromým sektorem v podobě úřednické zkoušky a výběrových řízení. Díky zrušení Generálního ředitelství státní služby se tak ani novému zákonu o státní službě zcela nepodařilo tzv. „odpolitizovat“ státní správu, protože bylo nahrazeno sekci pro státní službu spadající pod Ministerstvo vnitra. V září 2014 je opakováno druhé čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a brzy poté proběhne v ten samý měsíc ještě čtení třetí. V říjnu senát schvaluje návrh zákona a návrh je postoupen prezidentovi republiky, který zákon vetuje. 24. 10. 2014 dochází v poslanecké sněmovně k přehlasování prezidentského veta a 6. listopadu je zákon publikován ve Sbírce zákonů jako zákon o státní službě s účinností od 1. 1. 2015. Den po vyhlášení zákona ve Sbírce podává prezident ústavní stížnost na zrušení tohoto zákona.¹¹⁷ Ústavní soud jeho návrh projednal a zamítl. Vyhověl prezidentovi pouze

¹¹⁶ Pichrt, Jan, a kol., *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2015. 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7.

¹¹⁷ Vavera, F.; Hulinský, P.; Mlsna, P.; Mates, P.; Chrástková, K.; Doležilek, J.; Škoda, J.; *Zákon o státní*

v jednom návrhu a v zákoně o státní službě zrušil jednu větu týkající se sedmi ústředních orgánů státní správy, kterým zákon umožňoval oponovat vládě, pokud v nich bude chtít snížit náklady na mzdy nebo počet pracovních míst.¹¹⁸

Zákon o státní službě byl tedy původně jen velkou novelou předchozí právní úpravy, ale jelikož byl komplexně přepracován nakonec místo novely zákona č. 218/2002 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů jako samostatný nový zákon č. 234/2014 o státní službě. Po více jak dvacetiletém dluhu k Ústavě České republiky, která s tímto zákonem počítala již od svého vzniku a po více jak dvanáctiletém odkladu od prvního paragrafového znění služebního zákona má Česká republika účinný zákon o státní službě upravující postavení státních zaměstnanců a je tedy tímto také naplněn požadavek Evropské unie na tuto úpravu. Dalším nemalým důvodem přijetí zákona bylo, že představuje předpoklad pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie na programové období 2014–2020.

3.1 Implementace zákona o státní službě

Až účinností tohoto zákona od 1. ledna 2015 teprve nastala ta pravá práce vládě implementovat zákon. V lednu až červnu toho roku probíhá příprava na první systemizaci, vydání prováděcích předpisů a služebních předpisů. Například jmenování do služby náměstka ministra vnitra pro státní službu RNDr. Josefa Postráneckého¹¹⁹, státní tajemníky a personálního ředitele. V červenci a srpnu probíhalo převedení zaměstnanců do služby dle systemizace (převedení na jiné pracovní místo) podání žádostí od zaměstnanců a do konce roku bylo o těchto žádostech rozhodnuto. Počátkem roku 2016 byla možná úprava této systemizace a byla vypsána výběrová řízení na vedoucí pozice služebních úřadů, náměstky pro řízení sekce a ředitele sekce do 30. 6. 2017 a výběrová řízení na ředitele odborů a vedoucí oddělení do 30. 6. 2017 a tím byl proces „překlopení“ zaměstnanců dokončen.¹²⁰

službě s poznámkami. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-7380-518-0

¹¹⁸ Růžička Michal. Služební zákon platí. Ústavní soud na Zemanův návrh zrušil jednu větu. lidovky.cz [online]. 9. 7. 2015. [cit. 7.3.2020]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/ustavni-soud-zamitl-zemanuv-navrh-na-zruseni-sluzebniho-zakona.A150709_095350_in_domov_mct

¹¹⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. 2019. mvcr.cz. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/utvary-v-podrizenosti-namestka-ministra-vnitra-pro-statni-sluzbu.aspx> . [cit. 7.3.2020].

¹²⁰ Vavera, F.; Hulinský, P.; Mlsna, P.; Mates, P.; Chrástková, K.; Doležilek, J.; Škoda, J.; *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-7380-518-0.

Všechny cíle, které měl zákon naplnit, tak nebyly zcela naplněny. Jako nejproblematictější bod se ukázala „odpolitizace“ státní správy. Stát jako zaměstnavatel státních zaměstnanců reprezentuje sekce pro státní službu. Nejedná se však o nezávislý orgán, ale pouze o organizační složku v rámci ministerstva vnitra. V čele stojí náměstek ministra vnitra pro státní službu (nazýván nesprávně jako „super úředník“), který je jmenován vládou na návrh předsedy vlády na 6leté období. V každém ministerstvu je zřízeno místo státního tajemníka, který má stejné postavení jako náměstek pro řízení sekce. Tajemníky jmenuje rovněž vláda na návrh příslušného ministra nebo vedoucího Úřadu vlády. Tím se zvýšil akorát počet náměstků v jednotlivých ministerstvech a ve své podstatě jde pouze o zástupce ministra a nedošlo k úplné „odpolitizaci“ jednotlivých úřadů. Proč nedošlo k úplné odpolitizaci těchto úřadů se můžeme pouze domýšlet, ale Profesor JUDr. Jan Pichrt, Ph.D. v komentáři k zákonu o státní službě zajímavě poznamenal: *„Že ze zákona byl vybrán cukr pro státní zaměstnance a zůstal tam jen bič. Rovněž hlavní záměr odpolitizovat státní správu se úplně nenaplnil, zejména na vedoucích místech. Na druhé straně chytit od politiků, aby odpolitizovali státní správu, je dosti nereálné, aspoň v naší zemi s rybníkářskou tradicí. Kapři si přeci svůj rybník nevyпустí.“*¹²¹ Zákon se tak pokusil odpolitizovat státní správu alespoň tím, že po dobu trvání služebního poměru nesmí „představení“ vykonávat funkci v politické straně nebo hnutí. Na druhou stranu ostatní důležité body, jež byly stanoveny v tomto zákoně se podařilo poměrně dobře naplnit. Státní služba doznává větší míry profesionalizace, povedlo se převést pracovněprávní vztahy státních zaměstnanců ze soukromoprávních na veřejnoprávní, bylo sjednoceno výběrové řízení, platové třídy a místa kam jsou státní zaměstnanci jmenováni, což lze považovat za pozitivní a očekávané kroky, které měl nový zákon o státní službě přinést.

3.2 Organizace státní správy dle zákona č. 234/2014 Sb.

Nejvýše postaveným orgánem je v moci výkonné vláda dle čl. 67 Ústavy¹²² a skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Na tyto členy se zákon o státní službě nevztahuje podle §2 zákona č. 234/2014 Sb.¹²³ Vláda má za úkol dle tohoto zákona vytvářet systemizaci služebních úřadů, jejich personální složení nebo

¹²¹ Pichrt, Jan, a kol., Zákon o státní službě. Komentář. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2015. 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7.

¹²² Podle zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Čl. 67

¹²³ Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. §2

platové poměry.¹²⁴ Nejvýše postaveným úřadem s celostátní působností jsou jednotlivá ministerstva v jejichž čele stojí ministr. Spolu s ministerstvy mají celostátní působnost ještě ústřední orgány státní správy, které jsou přímo odvozené od ministerstev nebo ústředních správních úřadů.

Ústřední orgány mohou být dále rozděleny na menší dekoncentrované jednotky působících na krajské, okresní či místní úrovni v závislosti na potřebě působnosti daného úřadu na konkrétní úrovni. Zde je možné reflektovat zásadu subsidiarity, podle které se má rozhodování o právech a povinnostech a odpovědnosti za dané rozhodnutí ve veřejných záležitostech uskutečňovat na co možná nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům.¹²⁵

Zákon o státní službě v §1 písm. b) vnáší jasnou organizační strukturu a sjednocuje tak vnitřní organizaci a řízení státní správy, která by měla napomoci k větší transparentnosti a jednotnosti fungování. Nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu navazuje na §1 a upravuje organizační uspořádání každého správního úřadu. Každý tzv. služební úřad dle terminologie tohoto zákona se člení na sekce, ta se dále člení na odbory a jednotlivé odbory na nejmenší jednotku oddělení.

Oddělení lze zřídit za předpokladu alespoň čtyř systemizovaných míst. Některá oddělení dle zákona je možné zřídit i za předpokladu pouze tří systemizovaných míst například pracoviště plnící úkoly v užším územním rozsahu (jinou než celostátní působností) nebo kabinet člena vlády. Odbory mohou vzniknout splní-li podmínku alespoň deseti systemizovaných míst, včetně minimálně dvou vedoucích míst oddělení. Opět platí výjimka, že některé odbory například výše uvedené mohou být zřízeny, pokud budou tvořit alespoň sedm systemizovaných míst a dvě místa vedoucích oddělení. Sekce jsou zřízeny, pokud je tvoří alespoň třicet sedm systemizovaných míst včetně alespoň dvou systemizovaných míst ředitelů odborů nebo alespoň jednoho systemizovaného místa ředitele odboru a alespoň jednoho systemizovaného místa

¹²⁴ Ústředním orgánem provádějícím tyto úkoly je Ministerstvo vnitra

¹²⁵ Hendrych Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

vedoucího oddělení bezprostředně podřízeného náměstkovi pro řízení sekce nebo řediteli sekce a opět jsou zde stanoveny i výjimky.¹²⁶

V čele služebního úřadu, který není Úřadem vlády nebo ministerstvem stojí vedoucí služebního úřadu. Pod ním pracují další představení¹²⁷ jmenovitě ředitelé sekcí, ředitelé odborů a vedoucí oddělení. Naproti tomu v Úřadu vlády a ministerstvech nestojí v čele úřadu vedoucí nebo ředitelé, ale náměstci pro řízení sekce. Vedoucí a ředitelé jsou pak až na níže postavených místech v odborech jako ředitelé odborů a v čele oddělení jsou vedoucí oddělení. Zákon o státní službě přichází s dvěma typy náměstků pracujících v ministerstvech a Úřadu vlády. Náměstkům pro řízení sekce se také někdy přezdívá odborní náměstci, a to z toho důvodu, že jsou profesionálními úředníky často ve svém oboru a jsou státními zaměstnanci podle zákona o státní službě. Tím se odlišují od ostatních náměstků pracujících v úřadu, protože ti zpravidla představují politické zastoupení ministrů v daném oboru a resortu, které si ministr sám přináší do úřadu.¹²⁸

S pojmem služebního orgánu v rámci zákona o státní službě se pojí výkon služby státního zaměstnance. Služební orgán rozhoduje ve věcech služebního poměru. Jinými slovy rozhoduje o přijetí do služebního poměru spolu se složením služebního slibu zaměstnancem, jeho změnách nebo případném ukončení. Služební orgán vypracovává hodnocení svých zaměstnanců, umožňuje jim rozvržení pracovní doby apod. Některým služebním orgánům je umožněno vydávat služební předpisy, ty však musí být v souladu s předpisy vyšší právní síly. Těmito předpisy je upravován vnitřní organizační chod orgánu. Jsou vydávány písemně a zavazují jak státní zaměstnance, tak i zaměstnance v pracovním poměru vykonávající činnost, jež je považována za státní službu. Zákon o státní službě taxativně stanovuje, kdo je služebním orgánem v organizačních složkách státu a vůči komu v §10.¹²⁹ Služební orgány navrhují systemizaci a organizační strukturu služebního úřadu, je to nástroj potřebný k úpravě počtu státních zaměstnanců a určuje hierarchickou strukturu v jednotlivých úřadech, finanční ohodnocení stanovuje celkové náklady na provoz úřadu. Tato systemizace probíhá každoročně a souvisí

¹²⁶ Nařízení vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu v platném znění

¹²⁷ Jak jsou nazýváni státní zaměstnanci, kteří jsou oprávněni vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat je, řídit a kontrolovat výkon jejich služby dle §9 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹²⁸ Hendrych Dušan a kolektiv. *Správn íprávo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹²⁹ Hendrych Dušan a kolektiv. *Správn íprávo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

s odsouhlasenou výší státního rozpočtu na daný rok. Podle něj jsou pak upravována služební místa dle potřeby. Změny systemizace jsou prováděny každý rok a jsou předkládány, prostřednictvím ústředních správních úřadů služebními orgány Ministerstvu vnitra. Úřad vlády a ministerstva předkládají návrh prostřednictvím státních tajemníků. Systemizaci schvaluje vláda vydáním usnesení vlády ČR. V případě, že není schválena systemizace na další rok do 31. prosince toho roku, řídí se systemizace rokem předešlým, než je schválena systemizace nová. Po schválení systemizace vypracuje služební úřad návrh organizační struktury, který předloží Ministerstvu vnitra k vyjádření.¹³⁰

Zákon o státní službě také zavedl informační systém o státní službě. Je spravován Ministerstvem vnitra a obsahuje evidenci obsazovaných služebních míst, portál pro přihlašování k úřednické zkoušce a následnou evidenci uskutečněných zkoušek a aktuální rejstřík státních zaměstnanců. Tento systém přispívá k transparentnosti veřejné správy, její hospodárnosti a je tedy z novodobého hlediska revolučním, jelikož před zřízením tohoto informačního systému bylo velice obtížné zjistit kolik státních zaměstnanců stát zaměstnává.¹³¹

¹³⁰Systemizace a organizační struktura služebního úřadu. Ministerstvo vnitra České republiky. 2019. mvcr.cz. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-a-organizacni-struktura-sluzebniho-uradu.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d> [cit. 9.3.2020].

¹³¹Informační systém o státní službě. Ministerstvo vnitra České republiky. 2019. mvcr.cz. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/informacni-system-o-statni-sluzbe.aspx> [cit. 9.3.2020].

4 Porovnání služebního poměru, práv a povinností zaměstnance státu a zaměstnance územního samosprávného celku

Pro účely této diplomové práce se tato kapitola zaměřuje na vybrané úseky porovnání těchto dvou zákonů upravující předmět úpravy a rozsah působností zákonů, služební a pracovní poměr a s ním související vybrané instituty, práva a povinnosti vyplývající zaměstnancům z jejich pracovněprávních vztahů a jejich odpovědnost za výkon veřejné služby.

4.1 Předmět úpravy a rozsah působnosti zákona č. 234/2014 Sb. a zákona č. 312/2002 Sb.

Zákon o státní službě upravuje svoji působnost a předmět úpravy v prvních dvou paragrafech. Upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících státní službu, organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování a řízení ve věcech služebního poměru. Zákon také dopadá na zaměstnance pracující v základním pracovněprávním vztahu, tj. vztahu řídicím se zákonem práce.¹³² Upravuje tedy komplexně služební poměr státního zaměstnance a na záležitosti, které neupravuje se použije zákoník práce. Z institucionální působnosti se vztahuje na zaměstnance vykonávajícího státní službu ve správním úřadu, kterým je ministerstvo nebo jiný správní úřad, za předpokladu, že je zřízen tímto zákonem. Pokud je zřízen zákonem jiným musí být výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy. Dále se vztahuje na zaměstnance působící ve státním orgánu nebo právnické osobě podle jiného zákona za předpokladu, že zde vykonává státní službu a vztahuje se na ně zákon o státní službě, může se jednat například o Státní fond dopravní infrastruktury. Pro použití zákona o státní službě je tedy důležité, aby přímo zákon o státní službě nebo jiný zákon označil tyto instituce „služebním úřadem“ a zároveň aby v něm zaměstnanec vykonával činnost, kterou zákon o státní službě označuje pojmem „státní služba“. Taxativní vyjmenování, co je státní služba je upraveno v §5 odst. 1 zákona o státní službě. Existují však výjimky, na které se výkon státní služby nevztahuje a ty taxativně vymezuje v § 2odst. 1 a 2. Například jde o člena vlády,

¹³² Služební místo lze obsadit zaměstnancem v pracovním poměru na dobu určitou za předpokladu, že služební místo nemůže být obsazeno státním zaměstnancem například z důvodu přeložení nebo zařazení mimo výkon státní služby. S takovým zaměstnancem je uzavřena pracovní smlouva a náleží mu plat, který by mu náležel za výkon činnosti jako státnímu zaměstnanci. Bývá na dobu určitou, a to zpravidla do doby, než odpadne překážka na straně zaměstnance.

předsedu a člena RRTV, člena rady ERÚ nebo zaměstnance zařazené v bezpečnostních sborech apod. K posouzení zda zaměstnanec spadá pod režim zákona o státní službě je tedy nutné vyřešit tyto otázky – do které instituce je zaměstnanec zařazen, jakou vykonává činnost a funkci. Pokud nelze zaměstnance s určitostí pod tento režim podřadit, bude se na něj vztahovat nadále zákoník práce.¹³³ Tyto podmínky reflektuje §6, kdy za státního zaměstnance je považován fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v §5.¹³⁴

Působnost a předmět úpravy dle zákona č. 312/2002 Sb. je upravena v §1 až 3 tohoto zákona. Zákon upravuje pracovní poměry úředníků ÚSC, jejich právní úpravu pracovněprávního poměru, která je vždy na rozdíl od státních zaměstnanců soukromoprávní a upravena zákonem práce. Dále upravuje jejich základní práva a povinnosti a vzdělání. Samotný zákon je však na pomezí práva soukromého a veřejného, protože zaměstnanecké poměry jsou upraveny soukromoprávně, ale vzdělávání úředníků má povahu veřejnoprávní. Tak jako zákon o státní službě, který vymezuje svůj okruh osobní působnosti negativně, je i zde několik negativních vymezení působnosti v §1 odst. 3 vztahující se na zaměstnance ÚSC, kteří jsou zařazeni v jeho organizačních složkách¹³⁵, zvláštních orgánech¹³⁶ a zaměstnanci vykonávající výhradně pomocné, servisní, nebo manuální práce nebo, kteří výkon takových prací řídí. Úředník ÚSC je na rozdíl od státních zaměstnanců přesně pozitivně definován v §2 odst. 4 jako: „Zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy“.¹³⁷ Na rozdíl od zákona o státní službě není tento zákon koncipován jako komplexní zákon, ale je spíše svou povahou speciálním zákonem k zákonu práce. Blíže je tento vztah popsán v podřazené kapitole 2.3.3 této práce.

¹³³ VLČKOVÁ, Eliška, KAŠPAROVÁ, Irena, BLÁHOVÁ, Pavla. *Zákon o státní službě*. Nakladatelství ANAG, 2015, ISBN 978-80-7263-961-8.

¹³⁴ Podle zákona č.234/2014 Sb., o státní službě §6

¹³⁵ Na tyto zaměstnance se vztahuje §23 a násl. Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ÚSC

¹³⁶ Například povodňový orgán obce zřízený dle zákona č.254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 76/2002 Sb.

¹³⁷ Podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů §2 odst. 4

Všem ostatním zaměstnancům, kteří nejsou úředníky ve smyslu tohoto zákona se řídí jejich pracovní poměry zákoníkem práce v plném rozsahu. Rozhodné pro určení, kdo je úředníkem není to, jakým způsobem a v jaké míře se podílí na výkonu správních činností a v jaké míře vykonává ostatní pomocné, manuální a servisní práce. Důležité je, že vykonává správní činnost, ale není důležité, jaký rozsah jeho pracovní činnosti představuje a zároveň je zařazen do úřadu daného územního samosprávného celku.¹³⁸

Dalším důležitým prvkem je vymezení pojmu územní samosprávný celek, který je zaměstnavatelem ve vztahu k úředníkovi. Samosprávné celky upravuje Ústava ČR a dělí je na obce (základní územní samosprávný celek) a kraje (vyšší územní samosprávný celek). Vyšší samosprávné celky byly vytvořeny ústavním zákonem o VÚSC, mezi které je zahrnuto i hlavní město Praha. Hlavní město má trochu zvláštní statut, protože je obcí i krajem dle zákona o hlavním městě Praha v §1 odst. 1 a toto tvrzení je podpořeno i §3 a 4 zákona o obcích, kdy Praha je statutárním městem a je členěna na městské obvody. Zákon 312/2002 Sb. dále upravuje vymezení pojmu úřad, tím se rozumí obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města, magistrát územně členěného statutárního města, úřad městského obvodu nebo úřad městské části územně členěného statutárního města, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy viz. §2 odst. 2 tohoto zákona.¹³⁹

Vymezení správní činnosti je zásadní pro určení, zda konkrétní zaměstnanec ÚSC je úředníkem či nikoli. Pro to, aby byl označen za úředníka musí být zaměstnancem jednoho z výše zmíněných úřadů a vykonávat správní činnost, kterou se rozumí plnění úkolů mu svěřených v samostatné nebo přenesené působnosti. Důvodová zpráva k vymezení pojmu správní činnosti uvádí činnosti zahrnující správní rozhodování, přípravu návrhů právních předpisů, správní kontrolu, dohled a dozor, zajišťování právní činnosti správních úřadů, přípravu návrhů koncepcí a programů, vytváření a vedení informačních systémů ve veřejné správě, vedení statistiky, správu rozpočtu územního samosprávného celku, krizové řízení a plánování, ochraňování utajovaných skutečností, zabezpečení obrany státu, poskytování darů a dotací, poskytování informací podle zvláštního právního předpisu a další činnosti vyplývající ze zvláštních zákonů, přípravu

¹³⁸ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o úřednících samosprávných celků. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3.

¹³⁹ Podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. §2 odst. 2

a vypracování věcných podkladů k ostatním správním činnostem.¹⁴⁰ Z toho vyplývá, že jde především o plnění veškerých úkolů, které jsou výslovně svěřeny územním samosprávným celkům právními předpisy ať už v přenesené nebo samostatné působnosti. Úkoly v přenesené působnosti je poměrně snadné rozlišit, jelikož Ústava ČR v čl. 105 uvádí, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví to zákon“.¹⁴¹ Složitější je objasnění pojmu správní činnosti v samostatné působnosti. Prvně je nutné si ujasnit, že tento výkon působnosti není povinností, ale právem a patří do něj záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům a nejde o přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy a které do samostatné působnosti obce svěřil zákon¹⁴². Do samostatné působnosti obce patří záležitosti upravené v §84–85 a §102 obecního zřízení. Výjimku tvoří vydávání nařízení obce. Obec dále pečuje o rozvoj a uspokojování potřeb svých občanů a obdobně je samostatná působnost definována i v případě krajů v §14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Tyto činnosti jsou tedy vykonávány úředníky, kteří však prokázali odbornou způsobilost zakotvenou v vyhlášce č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.¹⁴³

Pokud srovnáme působnost těchto dvou zákonů, zejména pak působnost osobní působí na úředníky územních samosprávných celků větší počet zvláštních právních předpisů. Jejich činnost je tedy detailněji popsána, je to dáno také tím, že vykonávají svoji činnost ve dvou režimech, a to samostatné a přenesené působnosti. Jejich pracovní poměr je založený na jiné právní úpravě než u státních zaměstnanců – soukromoprávní vs. veřejnoprávní. Společným rysem pro tyto zaměstnance je prokázání odborných znalostí u státních zaměstnanců složením úřednické zkoušky a u úředníků prokázáním odborné způsobilosti, nicméně nejedná se o totožnou naroveň postavenou zkoušku jako například u justičních čekatelů a advokátních koncipientů. Tím, že oba zákony požadují určitou odbornou vzdělanost je dán dobrý předpoklad k vyšší profesionalizaci veřejné správy.

¹⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Dostupné z: *ASPI* [online, právní informační systém, LIT26861CZ]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10.3.2020]

¹⁴¹ Podle zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v platném znění, čl.105.

¹⁴² Podle zákona č.128/2000 Sb., o obcích v platném znění, §35 odst.1

¹⁴³ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o úřednících samosprávných celků. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3.

4.2 Služební a pracovní poměr, s ním související vybrané instituty podle zákona č. 234/2014 Sb. a zákona č. 312/2002 Sb.

4.2.1 Služební poměr a s ním související instituty podle zákona č. 234/2014 Sb.

Služební poměr vzniká rozhodnutím služebního orgánu na základě výsledků výběrového řízení. S tímto rozhodnutím služební orgán rozhodne o zařazení zaměstnance na služební místo nebo jmenováním představeného na služební místo. Uchazeč, který se přihlásil do výběrového řízení na určité místo nemá právní nárok na obsazení do tohoto místa a záleží pouze na služebním orgánu, zda jej vybere v rámci výběrového řízení.

Než je uchazeč zařazen do výběrového řízení, je nutné nejprve takové výběrové řízení vypsát.¹⁴⁴ Vypsání výběrového místa je vázáno na systemizaci služebního orgánu, který v případě potřeby obsazení nově vzniklého nebo uvolněného místa vypíše výběrové řízení. Účelem řízení je objektivně posoudit schopnosti přihlášených účastníků výběrového řízení a z nich vybrat nejvhodnějšího kandidáta. Posuzování kandidátů provádí výběrová komise, aby byla zajištěna transparentnost a menší míra korupčního rizika při výběru uchazeče na volné služební místo. Výběrové řízení je vyhlášeno na úřední desce služebního orgánu a je zveřejněno v informačním systému státní služby.¹⁴⁵ Oznámení musí obsahovat údaje, které jsou uvedeny v §24 odst. 7 služebního zákona¹⁴⁶ a může obsahovat i další údaje, zejména požadavky na osobu uchazeče. Uchazeč tedy musí splňovat nějaké základní požadavky pro přijetí do služební poměru¹⁴⁷. Mezi obligátní požadavky patří občanství ČR, dosažení zletilosti, bezúhonnost, plná svědomitost, zdravotní způsobilost a dosažení potřebného vzdělání. U osoby uchazeče by mělo být také jedním z předpokladů, že bude dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat státní službu. Na některá služební místa nebo pro výkon určitých činností může být vyžadováno splnění dalších předpokladů¹⁴⁸ vyplývajících ze zákona č. 451/1991 Sb., zákon, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve

¹⁴⁴ Náležitosti výběrového řízení podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě v platném znění, §24

¹⁴⁵ Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě v platném znění, §180 a následující

¹⁴⁶ Například informace o služebním místě, které má být obsazeno, obor služby, zařazení do platové třídy apod.

¹⁴⁷ Požadavky jsou upraveny v §22 až 25 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě v platném znění

¹⁴⁸ Osvědčení vydané ministerstvem vnitra o tom, že v období od 25. 2. 1948 do 17. 11. 1989 nebyl uchazeč například příslušníkem Sboru národní bezpečnosti, tajemníkem orgánu Komunistické strany Československa, příslušníkem lidových milicí apod.

státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky (tzv. lustrační zákon). Tento předpoklad se nevztahuje na osoby narozené po 1. 12. 1971. Mezi další předpoklady může být určen požadavek znalosti cizího jazyka nebo například požadavek způsobilosti seznamovat se s utajenými informacemi „lidově bezpečnostní prověrku“, v některých případech však postačí, když tuto způsobilost uchazeč získá až v průběhu trvání služebního poměru.¹⁴⁹

Když uchazeč splňuje kritéria pro přihlášení se do výběrového řízení, podá žádost v českém jazyce (jiný jazyk není připuštěn), jejíž vzor je dostupný na internetových stránkách Ministerstva vnitra¹⁵⁰. V žádosti vyplní požadované informace a odešle žádost na příslušný úřad do příslušné lhůty k podání žádosti, která je vyznačena v žádosti. Obecná lhůta není nikde v zákoně o státní službě upravena, ale vláda ČR jako služební orgán na základě svých usnesení, kterými vyhlásila některá výběrová řízení na služební místa, vždy stanovila přiměřenou lhůtu v délce přibližně dvou týdnů. Po uplynutí lhůty k podání žádosti není možné již podanou žádost upravovat. Výběrová komise¹⁵¹ poté z podaných žádostí vybere na základě nadpoloviční většiny hlasů kandidáty na služební místo. Průběh výběrového řízení lze rozdělit do dvou částí. V první části posuzuje došlé žádosti z hlediska splnění základních zákonných předpokladů a žádosti, které je nesplňují vyřadí. O vyřazení musí být žadatel vyrozuměn a může podat stížnost nebo správní žalobu na základě příslušných ustanovení správního řádu nebo soudního řádu správního, pokud dojde ke zkrácení jeho práv například porušením principu rovnosti, kdy by správní orgán nepřistupoval ke všem žádostem stejně. Následuje druhá část, ve které jsou vybraní kandidáti pozváni k pohovoru. Průběh pohovoru si upravuje komise sama podle svého uvážení a typicky bývá obsah zaměřen na obor státní služby, kde má být volné místo obsazeno. Komise hodnotí ústní projev, ověřuje odborné znalosti případně znalost cizího jazyka a je možné pohovor doplnit písemnou zkouškou. Při pohovoru by neměly být jednotlivým zájemcům kladeny otázky osobního charakteru nesouvisející s obsazovaným služebním místem. Pokud se žadatel nedostaví z jakéhokoli důvodu k pohovoru měl by mu být komisí umožněn náhradní termín uskutečnění pohovoru za předpokladu, že žadatel prokáže vážné důvody, proč se k pohovoru nedostavil. V opačném případě může dojít k automatickému vyřazení komisí pro nesplnění stanovených podmínek. Tuto situaci však zákon o státní službě

¹⁴⁹ ERÉNYI, Tereza, KANTOROVÁ Diana, VEJSADA Daniel. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*.

Brno: Albatros Media a.s., 2017, 1. vydání 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2.

¹⁵⁰ Každá žádost je specifická k vypsanému volnému služebnímu místu.

¹⁵¹ Zpravidla složená ze tří členů komise při výběru řadového státního zaměstnance.

poměr a upravuje pouze situaci kdy komise provede pohovor s žadatelem. Je tedy na členech komise, jak se s touto situací vypořádají, aby nedošlo k újmě ostatních žadatelů a nedocházelo ke zbytečným průtahům. Po zhodnocení všech účastníků pohovoru pořídí komise protokol o průběhu a výsledku výběrového řízení¹⁵² a označí tři nejúspěšnější kandidáty, další kandidáty, kteří uspěli a neúspěšné kandidáty. Proti protokolu o průběhu a výsledku řízení mohou dotčení žadatelé podat námitky v pětidenní lhůtě. Poté služební orgán po dohodě (písemná dohoda) s bezprostředně nadřízeným představeným vybere jednoho ze tří nejúspěšnějších žadatelů. V případě, že by všichni tři nejlepší odstoupili z výběrového řízení postupuje se popořadě a vybere se „čtvrtý“ nejúspěšnější žadatel. Pokud by nebylo možné vybrat úspěšného žadatele a zbyli by jen ti neúspěšní nebo by neuspěl nikdo ve výběrovém řízení, toto řízení se zruší a je vypsáno nové.¹⁵³

Vznik služebního poměru je vázán na rozhodnutí služebního orgánu. Jde o jednostranné¹⁵⁴ jednání služebního orgánu a vzniká tím veřejnoprávní dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí a současně je v rozhodnutí uvedeno zařazení přijaté osoby. Rozhodnutí musí být vypracováno písemně a musí splňovat předepsané náležitosti.¹⁵⁵ ¹⁵⁶ Do služebního poměru se zpravidla přijímá na dobu neurčitou, existuje i mnoho případů, kdy je služební poměr přijat na dobu určitou.¹⁵⁷ V den nástupu na místo skládá státní zaměstnanec služební slib, který zní „*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*“¹⁵⁸ před svým služebním orgánem. Slib je přečten a dokončen po prohlášení zaměstnance „Tak slibuji!“ a podepíše úřední záznam o složení slibu. V záznamu se uvede datum a místo

¹⁵² Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, §164 odst. 3

¹⁵³ ERÉNYI, Tereza, KANTOROVÁ Diana, VEJSADA Daniel. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. Brno: Albatros Media a.s., 2017, 1. vydání 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2.

¹⁵⁴ Tomuto jednání předchází žádost osoby o přijetí do služebního poměru.

¹⁵⁵ Označení „rozhodnutí“, označení služebního orgánu, který vydal rozhodnutí, otisk úředního razítka, číslo jednací, datum vyhotovení, jméno a podpis oprávněné úřední osoby a dále osobní údaje přijatého zaměstnance, obor státní služby, kam je zařazen, služební místo, den vzniku služebního poměru, služební označení, zkušební doba, patové zařazení a jiné.

¹⁵⁶ Náležitosti jsou upraveny podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, §30

¹⁵⁷ Na dobu určitou, která je 12měsíční, pokud není určena v rozhodnutí kratší doba se přijímá osoba, která ještě zatím nesložila úřednickou zkoušku, nebo v případech stanovených v nařízení vlády č. 137/2015 Sb., o dalších případech, ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou. Například splnění časově omezeného úkolu služebního úřadu nebo je-li osoba vyslána k výkonu zahraniční služby.

¹⁵⁸ Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, §32 odst. 2

složení slibu a založí se do osobního spisu zaměstnance.¹⁵⁹ Pokud zaměstnanec poruší slib, není s tím spojen žádný právní následek, ale obsah porušení se promítne do povinností státního zaměstnance a při jejich porušení již dochází k právním následkům. Nesložil-li zaměstnanec slib nebo jej složil s výhradou, pohlíží se na služební poměr jako by nevznikl. Stejně tak pokud zaměstnanec nenastoupí do státní služby v den nástupu, nebude mu v tom závažná překážka nebo neuvědomí-li služební orgán o vzniku překážky do sedmi dnů, služební orgán zruší služební poměr. Zákon o státní službě rovněž upravuje překážky ovlivňující přijetí do služebního poměru v §33 a jde o překážky tzv. „neslučitelnosti funkcí“ nebo případně může vzniknout překážka zařazení na služební místo s ohledem na příbuzenské a obdobné vztahy. Jinými slovy například „manželka zaměstnance nemůže být nadřízenou manžela, protože by mu mohla upravovat platové poměry a zařazení do platové třídy“.¹⁶⁰

Změnou služebního poměru není dotčena existence samotného služebního poměru. Zvláštní povaha zaměstnavatele (státu) prakticky vylučuje změnu subjektu služebního vztahu na rozdíl od běžného pracovně právního vztahu, kde je možné měnit subjekt zaměstnavatele, protože stát je pouze jeden. Změny probíhají na obsahové úrovni ve změně vzájemných práv a povinností. Zákon o státní službě v §44 vyjmenovává změny služebního poměru jako je vyslání na služební cestu, přeložení, změna doby trvání služebního poměru, převedením na jiné služební místo, zastupování, přerušování výkonu služby za účelem dalšího vzdělávání apod.¹⁶¹ K těmto změnám dochází jednostranným právním jednáním rozhodnutím služebního orgánu. Je to další určité specifikum příznačné pro služební poměr, protože v klasickém pracovním poměru dochází ke změně nejčastěji na základě dvoustranné dohody, tedy vzájemné dohody mezi zaměstnancem na jedné straně a zaměstnavatelem na straně druhé.

Aby došlo ke skončení služebního poměru, musí vzniknout a trvat. Skončení služebního poměru je odlišné od změny služebního poměru. Při skončení pracovního poměru právní vztah mezi (státním) zaměstnancem a zaměstnavatelem (státem) zaniká. Zákon o státní službě upravuje tuto problematiku v §71 až 74. Zánik služebního poměru nastává uplynutím doby určité, smrtí státního zaměstnance nebo

¹⁵⁹ ERÉNYI, Tereza, KANTOROVÁ Diana, VEJSADA Daniel. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. Brno: Albatros Media a.s., 2017, 1. vydání 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2.

¹⁶⁰ VLČKOVÁ, Eliška, KAŠPAROVÁ, Irena, BLÁHOVÁ, Pavla. *Zákon o státní službě*. Nakladatelství ANAG, 2015, ISBN 978-80-7263-961-8.

¹⁶¹ Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě §44

jeho prohlášením za mrtvého, na základě žádosti podané státním zaměstnancem, rozhodnutím služebního orgánu nebo skončením ze zákona z důvodů uvedených v §74. Služební poměr tak může skončit pouze zákonnými důvody a nelze jej ukončit dohodou jako by to šlo v případě pracovního poměru. Zákonné důvody pro ukončení služebního poměru lze roztrždit v zásadě do tří skupin. První skupinou mohou být právní události tedy smrt zaměstnance nebo prohlášení za mrtvého, další skupinou jsou případy kdy poměr končí rozhodnutím služebního orgánu nebo na základě žádosti státního zaměstnance a posléze v poslední skupině případy, kdy služební poměr končí na základě zákona o státní službě.

Skončení poměru na základě právní události je zřejmé. V případech, kdy je služební poměr ukončen na základě rozhodnutí služebního orgánu dochází k několika možným situacím, které mohou nastat. Jde o případy, kdy státní zaměstnanec přestane v průběhu trvání služebního poměru splňovat některý z předpokladů pro přijetí do služebního poměru, tím je ztráta občanství členského státu Evropské unie nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském trhu, je o tom vydáno rozhodnutí a poměr končí 10 dnů od doby uvedené v rozhodnutí. Dalším případem, kdy je ukončen služební poměr jsou dvě po sobě jdoucí špatná hodnocení státního zaměstnance, která obsahují závěr o tom, že státní zaměstnanec dosahuje nevyhovujících výsledků ve službě. Jakmile zaměstnanec obdrží první špatné hodnocení, další hodnocení se neprovádí v následujícím kalendářním roce, ale už 6 měsíců po vydání prvního hodnocení, v tomto horizontu má zaměstnanec čas na nápravu a pokud se mu nepodaří zjednat nápravu, je to důvod k ukončení služebního poměru. Takový poměr končí po 60 dnech od nabytí právní moci rozhodnutí. Třetím typem, kdy může dojít k ukončení služebního poměru je kdy státní zaměstnanec nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu státní služby. Předpokladem v tomto případě může být například požadavek zvláštního osvědčení pro výkon určité činnosti. Opět je vydáno rozhodnutí a po 60 dnech od nabytí právní moci je služební poměr ukončen.

Posledním případem ukončení služebního poměru je případ, kdy marně uplynula doba, pro kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon státní služby z organizačních důvodů. Pokud se v šesti po sobě jdoucích měsících, během kterých je zaměstnanec postaven mimo výkon služby neuvolní vhodné služební místo, na které by mohl být státní zaměstnanec zařazen skončí služební poměr tohoto zaměstnance

uplynutím 10denní lhůty od nabytí právní moci vydaného rozhodnutí. V takové případě vzniká zaměstnanci nárok na výplatu odbytného. Výše odbytného se odvíjí od délky jeho nepřetržitého výkonu státní služby.¹⁶² Při nepřetržitém výkonu státní služby do tří let náleží zaměstnanci trojnásobek měsíčního platu, od tří do šesti let šestinásobek měsíčního platu, od šesti do devíti let devítinásobek měsíčního platu a více jak devíti let náleží dvanásobek měsíčního platu. Proti rozhodnutí o skončení služebního poměru je možné se odvolat, rozhodnutí je přezkoumatelné v přezkumném řízení a lze se proti rozhodnutí, popřípadě i bránit žalobou ve správním soudnictví. Za předpokladu, že bude zrušeno takové rozhodnutí pro nezákonnost služebního poměru státního zaměstnance neskončil a náleží mu plat ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o skončení služebního poměru až do doby opětovného zařazení do služby. Lhůta na přezkum je šestiměsíční od skončení poměru a pokud se do této doby nepodaří prokázat nezákonnost rozhodnutí služebního poměru skončí.¹⁶³

V případech skončení služebního poměru ze zákona nastávají účinky skončení služebního poměru přímo ze zákona a není vydáváno žádné rozhodnutí. Těchto případů je celkem devět, například tyto případy – odsouzení pro úmyslný trestný čin nebo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu svobody, omezení svéprávnosti, zrušení ve zkušební době nebo dovrší věkovou hranici 70 let. Taxativní výčet uvádí §74 zákona o státní službě.¹⁶⁴

4.2.1.1 Úřednická zkouška

Jednou z podmínek profesionalizace veřejné správy je určitá odborná znalost. V případě státních zaměstnanců ve služebním poměru je touto odbornou zkouškou tzv. „úřednická zkouška“. Odbornou znalost musí mít všichni státní zaměstnanci a v případě úředníků ÚSC se tato zkouška nazývá „zkouška zvláštní odborné způsobilosti“. Pokud takový zaměstnanec nevykonal nebo nesložil zkoušku nemůže být přijat do služebního poměru na dobu neurčitou. Taková osoba je přijata pouze na dobu určitou a služební úřad je povinen umožnit státnímu zaměstnanci na jeho žádost vykonat zkoušku nejpozději před uplynutím služebního poměru. Pro „řadové zaměstnance“ je tato lhůta

¹⁶² Do doby trvání služebního poměru se započítává i doba trvání pracovního poměru, který vznikl služebního poměru bezprostředně předcházel. §200 odst. 1 zákona o státní službě

¹⁶³ VLČKOVÁ, Eliška, KAŠPAROVÁ, Irena, BLÁHOVÁ, Pavla. *Zákon o státní službě*. Nakladatelství ANAG, 2015, ISBN 978-80-7263-961-8.

¹⁶⁴ Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě v platném znění, §74

stanovena celými 12 měsíci (stejnou dobou jako trvá služební poměr na dobu určitou) a v případě představených je doba omezena na 2 měsíce od přijetí. Po úspěšném vykonání zkoušky má zaměstnanec nárok na změnu doby trvání služebního poměru na dobu neurčitou.¹⁶⁵

Úřednická zkouška se skládá ze dvou částí – obecné a zvláštní části. V obecné části je zaměstnanec prověřen ze základních znalostí výkonu státní služby týkajících se organizace a činnosti veřejné správy, práv a povinností, pravidel etiky státního zaměstnance, právních předpisů obecně dopadajících na činnost státní správy a práva Evropské unie. Otázky vypracovává ministerstvo vnitra a rovněž zabezpečuje písemný test. Zvláštní část zkoušky zahrnuje hlubší znalost a odbornost úseku státní služby v němž státní zaměstnanec vykonává službu. Změní-li zaměstnanec obor působnosti ve státní správě nebo pracuje ve dvou a více oborech, musí pro každý obor složit zvlášť zvláštní část úřednické zkoušky. Zvláštní část probíhá na rozdíl od obecné části ústně před zkušební komisí zřízenou podle §37 zákona o státní službě a její provedení zabezpečuje ústřední správní úřad, do jehož působnosti spadá daný obor státní služby.¹⁶⁶

Každá část zkoušky je hodnocena samostatně – vyhověl, popřípadě nevyhověl. V případě, státní zaměstnanec koná více zvláštních částí úřednické zkoušky, obecná část se hodnotí pouze poprvé a poté je již považována za rovnocennou. Hodnocení provádí zkušební komise. V případě, že zaměstnanec nesloží úspěšně tuto zkoušku doba trvání služebního poměru se neprodlužuje a je povinen stihnout opakování zkoušky ve lhůtě 12 měsíců v případě představeného ve lhůtě 2 měsíců od vzniku služebního poměru. Úspěšné složení úřednické zkoušky se zapisuje do informačního systému o státní službě.¹⁶⁷

4.2.2 Pracovní poměr a s ním související vybrané instituty podle zákona č. 312/2002 Sb.

Pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku se zakládá pracovní smlouvou mezi zaměstnavatelem, jímž je územní samosprávný celek a zaměstnancem tedy úředníkem. V případě vedoucích úředníků nebo vedoucího úřadu je zakládán pracovní poměr jmenováním na vedoucí pracovní místo. Samotná pracovní smlouva

¹⁶⁵ Podle zákona č.234/2014 Sb., o státní službě v platném znění, §35

¹⁶⁶ Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě v platném znění, §36 až 37

¹⁶⁷ VLČKOVÁ, Eliška, KAŠPAROVÁ, Irena, BLÁHOVÁ, Pavla. *Zákon o státní službě*. Nakladatelství ANAG, 2015, ISBN 978-80-7263-961-8.

není upravena zákonem o úřednících samosprávných celků, ale řídí se zákoníkem práce ustanovením §33, obsah smlouvy a její náležitosti upravuje následující §34. konkrétně jde o tyto náležitosti – druh práce, který zaměstnanec pro zaměstnavatele vykonává, místo či místa výkonu práce, den nástupu do práce a uzavření smlouvy v písemné podobě.¹⁶⁸ Zákon o úřednících ÚSC pouze doplňuje náležitosti, které musí fyzická osoba splňovat, aby mohla být uzavřena pracovní smlouva. Náležitosti se vztahují pouze na pracovní poměr úředníků ÚSC a nevztahuje se na zaměstnance ÚSC, kteří mají se zaměstnavatelem uzavřenou dohodu o konaných pracích mimo pracovní poměr.

Předpoklady k uzavření pracovní smlouvy jsou uvedeny v §4 odst. 1 tohoto zákona a úředník tak musí splňovat kumulativně tyto předpoklady. Státní občanství ČR (cizinci musí splnit podmínku trvalého pobytu na území ČR), zletilost, svéprávnost, bezúhonnost a ovládat jednacím jazyk. K těmto základním podmínkám mohou zvláštní právní předpisy upravující výkon správních činností přidávat ještě další podmínky.¹⁶⁹ U vedoucích úředníků a vedoucího úřadu je navíc ještě potřeba k jejich jmenování splnit předpoklady stanovené v „lustračním zákoně“, stejně jako u státních zaměstnanců. Pod termín splnění další podmínky lze uvést například kvalifikační předpoklady podle nařízení vlády č. 564/2006 Sb. Vláda tímto nařízením stanovila zaměstnancům, kterým zaměstnavatel poskytuje za odvedenou práci plat podle § 109 odst. 3 zákoníku práce a dále stanovuje kvalifikační předpoklady vzdělání pro výkon prací zařazených do jednotlivých platových tříd. Zařazení zaměstnance do platové třídy je upraveno nařízením vlády č.222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě. Na rozdíl od státních zaměstnanců, kteří si musí vždy dodělat potřebnou kvalifikaci v tomto případě lze podle §3 odst. 3 nařízení vlády č.564/2006 Sb., které stanovuje že zaměstnavatel ve výjimečných případech může zařadit zaměstnance do platové třídy, pro kterou nespĺňuje potřebné vzdělání a jestliže jiný právní předpis nestanoví jinak, takového zaměstnance může zaměstnavatel obsadit na pracovní místo až na dobu 4 let nebo na delší dobu, jestliže předchozí praxí nebo po dobu výjimečného zařazení prokáže schopnosti k výkonu požadované práce.

Na vedoucího úřadu jsou pro přijetí do pracovního poměru kladeny navíc nároky splnění určité praxe. Ta je vyžadována v délce tří let a je zapotřebí aby byla splněna jako vedoucí zaměstnanec, nebo při výkonu státní správy ve služební nebo pracovním

¹⁶⁸ Podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce v platném znění, §34

¹⁶⁹ Podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, §4 odst. 1

poměru, popřípadě aby byla praxe získána ve funkci člena zastupitelstva ÚSC dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce. Praxi je potřeba získat maximálně do 8 let bezprostředně předcházejících jmenování do funkce.¹⁷⁰

Uzavření pracovní smlouvy musí předcházet veřejná výzva k přihlášení zájemců, pokud nejde o případy, kdy zákon ukládá vyhlášení výběrového řízení. Důvodem, proč je výběrové řízení vyhlašováno je, aby se úředníky stávaly osoby, které prošly otevřeným výběrem (princip otevřenosti systému) bez ohledu na to, zda už dříve měly nějaký vztah k územnímu samosprávnému celku či nikoliv. Při vyhlášení veřejné výzvy musí být dodrženy určité podmínky, zejména uvedení názvu územního samosprávného celku, jehož zaměstnancem se má úředník stát, uvedení místa a druhu výkonu práce, předpoklady stanovené pro vznik pracovního poměru, výčet dokladů, které musí zájemce připojit k přihlášce¹⁷¹, uvedení platové třídy odpovídající druhu vykonávané práce. Zájemce projeví zájem, tím že podá přihlášku do veřejné výzvy ve stanovené lhůtě a způsobem stanoveným ve výzvě. Výzva je vyvěšována na úřední desce úřadu ÚSC, který ji vyhlašuje a to nejméně 15 dní předem, než je možné se do výzvy přihlásit. Zároveň musí být umožněn i dálkový přístup. V případě, že zájemce špatně vyplní přihlášku nebo nedoloží všechny potřebné materiály, vedoucí úřadu vyzve zájemce, aby chybějící náležitosti doplnil a určí mu přiměřenou lhůtu. Pokud v této lhůtě zájemce náležitosti nedoplní, je vyřazen z posuzování zájemců. Pro posouzení zájemců na základě vypsání výzvy není předepsán žádný závazný způsob provedení, a je tedy pouze na vedoucím úřadu, jak posoudí a zhodnotí přihlášené uchazeče.¹⁷²

Druhou formu výběru osob je výběrové řízení. Výběrové řízení už předepsanou formu pro hodnocení uchazečů má. Vyhlášení výběrového řízení je obdobné jako veřejná výzva s tím, že výběrové řízení je podmínkou pro jmenování do funkce vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka nebo pro vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného do krajského úřadu, Magistrátu hl. m. Prahy, obecního úřadu s rozšířenou působností a pověřeného obecního úřadu. Zájemce musí opět splnit předepsané podmínky a podat přihlášku. Přihlášené uchazeče hodnotí výběrová komise složená nejméně ze tří členů. Členem komise nesmí být osoba u níž by mohl vzniknout

¹⁷⁰ Podle zákona č.312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, §5

¹⁷¹ Životopis, výpis z evidence rejstříku trestů ne starší než 3 měsíce, ověřená kopie dokladu o nejvyšším dosaženém vzdělání.

¹⁷² PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o úřednících samosprávných celků. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3.

důvod k podjatosti vůči některému z uchazečů. Výběrová komise posoudí, zda je přihláška bezvadná a pozve si uchazeče ke svému jednání a posoudí, zda je uchazeč vyhovující nebo ne a pořídí o tom písemnou zprávu. Komise sama nerozhoduje, s kým bude pracovní poměr uzavřen. O uzavření pracovního poměru s „řadovým“ úředníkem rozhodne tajemník obecního úřadu, pokud obec nemá tajemníka pak starosta. V případě vedoucích úředníků jmenování provede vedoucí úřadu.

Pracovní poměr se uzavírá na dobu neurčitou. Pouze v zákoně vyjmenovaných situacích je uzavřen poměr na dobu určitou a tento důvod musí být uveden v pracovní smlouvě. Zákon preferuje uzavření pracovního poměru na dobu neurčitou z důvodu vzdělávání úředníků. Po uzavření pracovního poměru je potřeba splnit zvláštní odbornou způsobilost pro jejíž prokázání je stanovena lhůta 18 měsíců od vzniku pracovního poměru. Změnou pracovního poměru může být převedení na jinou práci.¹⁷³ Základní důvody jsou uvedeny v zákoníku práce, které doplňuje zákon o úřednících ÚSC zpravidla jde o případy kdy úředník nesplní odbornou způsobilost ve stanovené lhůtě a je tak přeřazen na jiné místo, kde tato způsobilost není vyžadována a splňuje pro toto místo dané předpoklady. Další změnou pracovního poměru je odvolání z funkce.¹⁷⁴ Odvolání dopadá pouze na osoby jmenované do funkce tedy vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu. Z funkce je odvolán, pozbyde-li některý z předpokladů pro jmenování do funkce anebo poruší-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustí-li se nejméně dvou méně závažných porušení povinností v době posledních 6 měsíců anebo neukončí-li vzdělávání vedoucích úředníků v předepsané lhůtě. Odvoláním z funkce nezaniká pracovní poměr (pouze pokud by byl sjednán na dobu určitou) a vedoucí úřadu je povinen odvolaného úředníka zařadit na jinou práci odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci. V případě, že by územní samosprávný celek neměl odpovídající místo pro odvolaného úředníka a současně by byl dán jeden z důvodů uvedených v §52 písm. c) zákoníku práce, byl by pracovní poměr ukončen a zaměstnanci by nenáleželo odstupné. V případě, kdy územní samosprávný celek rozváže pracovní poměr se zaměstnancem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) nebo dohodou ze stejných důvodů náleží takovému zaměstnanci odstupné podle §67 a 68 zákoníku práce, a navíc ještě další odstupné podle zákona o úřednících územních samosprávných celků upravené v §13 odst. 2 až 4.¹⁷⁵ Skončení

¹⁷³ Podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, §11

¹⁷⁴ Podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, §12

¹⁷⁵ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář*. Praha:

pracovního poměru zákon o státních úřednících neupravuje a odkazuje na obecnou úpravu z *zákonu práce*.

4.2.3 Porovnání obou úprav

Při vzájemném porovnání úprav narazíme na několik odlišností, tak i na několik společných prvků. Mezi největší odlišnost patří jednoznačně určení pracovněprávního vztahu, který je v případě státní služby postaven na veřejnoprávním vztahu a nejde pouze o transformaci pracovněprávního vztahu na služební vztah. I přesto, že se „objekt“ daného vztahu nezměnil. Stále jde o výkon závislé práce (tak jak ji definuje *zákon práce*) a v rámci služebního vztahu byly tyto vztahy ještě umocněny, jelikož došlo téměř k úplné eliminaci smluvní volnosti. Nejde tedy pouze o pracovněprávní vztah, který se pouze přejmenoval. Za zmínku stojí uvést, že v důvodové zprávě zákonodárce poměrně „násilně“ zdůrazňuje tuto odlišnost. Někteří autoři tak jako největší rozdíl mezi základními pracovněprávními vztahy a službou je v založení poměru. U pracovněprávního vztahu, které jsou primárně zakládány smlouvou je jen úzký okruh zaměstnanců, kteří jsou dle *zákonu práce* jmenováni do pracovního poměru, tak jako v případě státní služby, kdy jsou státní zaměstnanci zařazováni nebo jmenováni na služební místo. Nelze, ale úplně říci, že by šlo o jednostranný akt, protože zaměstnanec s tím musí souhlasit.¹⁷⁶ Právní povaha služebních vztahů je do jisté míry „sui generis“ vztahem veřejnoprávním s tím, že v několika případech si vystačí s obecnou pracovněprávní úpravou a *zákon o státní službě* tak odkazuje na jednotlivá ustanovení *zákoníku práce*. Toto řešení odpovídá požadavkům legislativy a je v souladu s nastoleným evropským trendem. Pozitivním aspektem obou zákonů je kladení důrazu na profesionalitu a vzdělávání, jen každý ze zákonů ji upravuje v trošku jiné míře. Státní zaměstnanci jsou více „tlačeni“ do této problematiky profesionalizace, protože musí vykonat úřednickou zkoušku, a to poměrně v krátkém časovém horizontu a tato povinnost se týká všech státních zaměstnanců. Naproti tomu úředníkům v zásadě „stačí“ pouze mít splněny kvalifikační požadavky uvedené ve výše zmíněném nařízení vlády k určení platové třídy, která je spojena s pracovním místem, tímto požadavkem je různý stupeň vzdělání. Nelze však pouze říci, že by to byla jediná podmínka v tomto *zákonu* odkazuje na zvláštní právní předpisy, které mohou vyžadovat určitou speciální odbornost pro dané místo. Tyto požadavky jsou vždy uvedeny ve vypsání výzvě nebo

Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3.

¹⁷⁶ PICHRT, J., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J., (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 336 s. ISBN 978-80-7552-429-4.

výběrovém řízení. Služební poměr na rozdíl o pracovního poměru díky vyšším nárokům na přijetí za to „odměňuje“ několika specifiky, které jsou příznačné pro tento druh poměru, kterými jsou – způsob vzniku jednostranným jmenovacím aktem, stabilita zaměstnaneckého vztahu ve formě definitivy a jiných kompenzačních opatření, povaha práva a povinnosti ve formě kogentnosti úpravy, právně garantovaný služební a platový postup, charakter kázeňské odpovědnosti nebo úprava služebního poměru ve formě samostatného a autonomního zákona.

Dalším odlišným specifikem těchto zákonů je možnost změny pracovněprávního poměru. Státní služba je v tomto ohledu bohatá na různé variace změn, je to opět dáno specifikem tohoto poměru. Zaměstnavatelem je stát a není tak možné jako u úředníků v pracovním poměru měnit zaměstnavatele, protože stát v rámci státu je pouze jeden. Státním zaměstnancům se díky tomu nemění zaměstnavatel, ale pouze obsah vykonávané práce, to může mít určité výhody, ale také nevýhody.

4.3 Práva a povinnosti zaměstnance státu a zaměstnance územního samosprávného celku

S výkonem státní služby i správní činnosti jsou vždy spojena určitá práva a povinnost, které musí zaměstnanci ctít a dodržovat. Tyto práva a povinnosti můžeme rozdělit do dvou skupin. Společných práva a povinnosti které jsou společné jak státním zaměstnancům, tak i úředníkům pracujícím ve státní správě a specifická práva a povinnosti státních zaměstnanců a zaměstnanců územních samosprávných celků. Obecně lze konstatovat, že povinnosti státních zaměstnanců jsou upraveny v širší míře, než je tomu v případě úředníků ÚSC.

4.3.1 Společná práva a povinnosti

Mezi společná práva a povinnosti patří v první řadě dodržování Ústavního pořádku České republiky a s tím související dodržování právních předpisů vztahujících se k výkonu jejich práce a dodržovat ostatní předpisy vztahující se k vykonávané práci v případě, že s nimi byl zaměstnanec řádně seznámen. Další společnou povinností je prohlubování svých znalostí a kvalifikace, vykonávat službu, popřípadě pracovat nestranně v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby či práce všeho co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost. S tím souvisí zachovávání mlčenlivosti o skutečnostech, které se během výkonu práce nebo služby zaměstnanec dozví a které nelze sdělovat jiným osobám mimo úřad. Podle zákona o svobodných informacích, ale

některé skutečnosti, které se zaměstnanci během své činnosti dozví naopak zveřejnit, ať už podle zákona, který ukládá tuto povinnost některé informace zveřejňovat anebo pokud občan podá žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zaměstnanci mají povinnost zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informace nabyté v souvislosti s vykonávanou činností pro osobní účely. V souvislosti s výkonem činností a nezneužívání nabytých informací nesmí zaměstnanci přijímat dary nebo jiné výhody („úplatky“) s výjimkou darů, které jsou poskytovány u státních zaměstnanců služebním orgánem a u úředníků samosprávným celkem na základě právních předpisů a kolektivních smluv. K tomuto je nutno dodat, že zákon o úřednících územních samosprávných celků nijak více nespécifikuje přijetí daru, ale zákon o státní službě uvádí, že státní zaměstnanci nesmí přijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující 300 Kč a contrario znamená to tedy, že dary nebo jiné výhody, které nepřesáhnou částku 300 Kč mohou státní zaměstnanci přijmout? Je však nutné vzít v úvahu ustanovení §331 trestního zákoníku trestní čin přijetí úplatku na které upozornil Nejvyšší soud ve svých připomínkách k materiálu Ministerstva spravedlnosti „Akční plán boje s korupcí na rok 2019“.¹⁷⁷ Řádně hospodařit s prostředky, které jim jsou svěřeny a střežit a ochraňovat majetek, který jim byl svěřen. Zaměstnanci v rámci slušnosti a profesní etiky zachovávají při písemném nebo ústním jednání ať už s fyzickými nebo právnickými osobami pravidla slušnosti, sdělí jim své jméno a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru. Totéž platí i v rámci zaměstnanců úřadu navzájem a ve vztahu k podřízeným a nadřízeným dodržovat profesní etiku.¹⁷⁸

Do společných práv zaměstnanců ve veřejné službě a úředníků ÚSC patří vytvoření podmínek pro řádný výkon služby nebo práce, právo na další vzdělání a jeho prohlubování na výkon práce v bezpečném prostředí. Zaměstnanci mají právo odmítnout splnit úkol, který jim přidělil nadřízený nebo vedoucí pracovník, která mohou ohrožovat jejich zdraví, život nebo zadaný úkol je v rozporu s právními předpisy. Státní zaměstnanci mohou navíc odmítnout splnění úkolu, které nepatří do oboru služby, v němž vykonávají činnost. Také za vykonanou práci jim náleží plat nebo mzda.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>

¹⁷⁸ Podle zákona č. 234/2014 Sb., §77 a zákona č. 312/2002 Sb., §16 vzájemné porovnání povinností

¹⁷⁹ Podle zákona č. 234/2014 Sb., §79 a zákona č. 262/2006 Sb., §106 a §109 vzájemné porovnání práv

4.3.2 Další práva a povinnosti státních zaměstnanců

Další povinnosti, které musí státní zaměstnanci dodržovat jsou například pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služební předpisem, dodržovat služební kázeň, mají povinnost oznámit svému služebnímu orgánu, že proti nim bylo zahájeno trestní stíhání a v jaké věci. Povinnost zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě. Vykonávat službu při odvracení živelní pohromy nebo jiného hrozícího nebezpečí anebo se podílet na zmírnění jejich bezprostředních následků (toto ustanovení se bude týkat především příslušníků bezpečnostních sborů). Víra, náboženství nebo jiné politické smýšlení nesmějí být na újmu řádného a nestranného výkonu služby. Kromě těchto povinností jsou státním zaměstnancům omezena některá práva jako například neslučitelnost služebního poměru s podnikatelskými aktivitami nebo další výdělečnou činností. Jinou výdělečnou činnost může vykonávat až s udělením písemného souhlasu služebního orgánu. Výjimku tvoří například vědecká, pedagogická, publicistická, literární nebo umělecká apod.

Tím, že je na státního zaměstnance vytvářen větší tlak z hlediska profesionality a obecně mají více povinností, než úředníci ÚSC je jim na oplátku přiznáno více práv například v podobě definitivy, která byla v rámci legislativního procesu vždy velkým trnem v oku politikům, mají právo na kariérní postup, mohou využívat veřejné užívání služebního označení státního zaměstnance včetně služebního označení představeného nebo služebního orgánu. Rovněž mají právo na poskytnutí podpory při výkonu služby od služebního úřadu, kde pracují.¹⁸⁰

4.3.3 Další práva a povinnosti úředníků územních samosprávných celků

Povinnosti úředníků vychází ze zvláštního postavení úředníka ve veřejné správě. Vyloučena je v rámci povinností úprava podle zákonů o práci (konkrétně §301 a §303), který rovněž obecně upravuje povinnosti zaměstnance a vedoucího zaměstnance, tudíž povinnosti by neměly být menší než u běžného zaměstnance, ale zároveň by neměly mít větší rozsah, než jaký je rozsah povinností státních zaměstnanců. Nad rámec společných práv a povinností vyjmenovaných v podřazené podkapitole 4.3.1 je například dovysvětlení narušení důvěryhodnosti, kdy u státních zaměstnanců jde o narušení důvěryhodnosti ke státní službě jako takové. V případě úředníků bývá narušená

¹⁸⁰ Podle zákona č. 234/2014 Sb., §79, §81 odst.2

důvěryhodnost takovým jednáním k územnímu samosprávnému celku, kde úředník pracuje. Přísnější úpravu povinností upravuje zákon o úřednících ÚSC ve vztahu k přijímání darů a výhod. Úředník není oprávněn přijímat žádné dary ani výhody, vyjma darů poskytovaných přímo ÚSC. Poskytování informací jako jedna z povinností je v tomto případě také výrazně širší jak v úpravě zákona o státní službě. Limit je dán pouze úředníkovým pracovním zařazením. Zvláštní povinnost vedoucích úředníků zákon o úřednících ÚSC na rozdíl od zákona o státní službě nijak neupravuje.¹⁸¹

¹⁸¹ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. *Zákon o úřednících samosprávných celků. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3.

Závěr

Závěrem bych chtěl říci, že jsem dostal nový pohled na problematiku zákona o státní službě. Může se zdát, že upravit tuto problematiku nemůže být těžké, opak je pravdou. Najít správné řešení, jak vybalancovat zákon, tak aby splnil všechna očekávání asi nelze, ale je možné se k němu postupně praxí a novelami co nejlépe přiblížit. Nový zákon o státní službě byl přijat poměrně „narychlo“ a je to úpravě zákona vidět. Základní podmínky, které kladla Ústava a později před vstupem do Evropské unie i Evropská komise splněny v zásadě byly. Největší problém nastal v případě tzv. „odpolitizace“ státních zaměstnanců o které se zmiňuje kapitola 3. Jak je už v České republice obecně známo povedlo se tento cíl naplnit, tak z poloviny.

Je možná trochu záhadou proč se v 90. letech nepodařilo přijmout služební zákon, když zákon o úřednících samosprávných celků byl přijat a vešel v účinnost poměrně rychle po dokončení reorganizace územní správy. A po porovnání těchto dvou úprav je možné říci, že jsou si v několika ohledech velice podobné. Nejspíše je možné přičítat tento průtah konečné komplexnosti nového zákona o státní službě a nerozhodnosti politiků ohledně rozhodnutí koncepce některých důležitých institutů, jelikož zákon o úřednících je spíše pouze doplňujícím, speciálním zákonem k zákonu práce nejsou v něm například upravena práva úředníků ÚSC nebo podoba smlouvy, kterou se uzavírá pracovní poměr.

Srovnání služebního a pracovního poměru, práv a povinností státních zaměstnanců a úředníků ÚSC je poměrně nejednoznačné. Každá úprava si jde trochu svojí vlastní cestou a je nejspíše dobře, že nebyl nakonec přijat jednotný návrh úpravy obou forem služebního a pracovního poměru. Vztah zákona o státní službě se zákoníkem práce je vyjádřen principem delegace. Problém zvoleného řešení je v tom, že veřejnoprávní předpis odkazuje na soukromoprávní předpis, a to může komplikovat výklad dotčených institutů. Vztah zákona o úřednících samosprávných celků a zákoníku práce je jiný, řídí se principem subsidiarity. Je tedy speciálním zákonem k zákonu práce.

Resume

At the end of this diploma thesis I would like to say, that I got a new perspective on the issue of the Civil Service Act. It may seem that regulating this problem cannot be difficult, but the opposite is true. It's not possible to find the right solution how to balance the law which fulfills all expectations, but it is possible to approach it gradually by practice and novels as close as possible. The new Civil Service Act was adopted relatively quickly, and this can be seen in the amendment of the Act. The basic conditions which were set down by the Constitution and later before the accession to the European Union by the European Commission were fulfilled in principle. The biggest problem has occurred in the case of the so-called "de-politicization" of state employees, which is mentioned in Chapter 3. As is well known in the Czech Republic, this goal has been achieved from half.

It's perhaps a bit of a mystery why the adoption of service law failed in the 1990 s, while the Act on Officials of territorial self-governing units was prepared and came into effect rapidly after the reorganization of territorial administration. And after comparing these two laws, it can be said that they are very similar in several aspects. This delay can be probably attributed to the final complexity of the new Civil Service Act and to the incapability of politicians to decide the concept of some important institutes, unlike the Act on Officials is rather a supplementary, special law to the Labor Code. Act on Officials does not include rights of officials or employee contract.

The comparison of state service contract and employee contract, rights and obligations is quite ambiguous. Each adaptation goes a bit its own way and it is probably good that in the end a single proposal for the regulation of both forms of service and employment was not adopted. The relationship between the Civil Service Act and the Labor Code is expressed by the principle of delegation. The problem with the chosen solution is that the public regulation refers to the private regulation and this may complicate the interpretation of the institutes concerned. The relationship between the Act on Officials of Self-Governing Units and the Labor Code is different, governed by the principle of subsidiarity. It is therefore a special law to the Labor Code.

Seznam literatury a informačních zdrojů

Použité publikace:

1. ERÉNYI, Tereza, KANTOROVÁ Diana, VEJSADA Daniel. *Vyznejte se v zákoně o státní službě*. Brno: Albatros Media a.s., 2017, 1. vydání 223 s. ISBN 978-80-265-0607-2.
2. Hendrych Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
3. Kocourek, Jiří. *Služební zákon*. Praha: EUROUNION Praha, s. r. o., 2005. ISBN 80-7317-044-2.
4. Kopecný, Martin. *Správní právo*. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.
5. PICHRT, J., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J., (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 336 s. ISBN 978-80-7552-429-4.
6. Pichrt, Jan, a kol., *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2015. 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7.
7. PONĎELÍČKOVÁ, K., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o úřednících samosprávných celků. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3.
8. PRŮCHA, Petr. *Úvod do studia m ětn ísprávy*. 1992. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992. ISBN 80-210-0489-4.
9. Sládeček, V., Frumarová, K., Melotíková, P. (eds.): *Organizace státn ísprávy – v ývojov ětendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.
10. Trykar, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-05-9.
11. Valeš, Lukáš. A kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.
12. Vavera, F.; Hulinský, P.; Mlsna, P.; Mates, P.; Chrástková, K.; Doležilek, J.; Škoda, J.; *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-7380-518-0.
13. VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1997. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1660-4.
14. VLČKOVÁ, Eliška, KAŠPAROVÁ, Irena, BLÁHOVÁ, Pavla. *Zákon o státní službě*. Nakladatelství ANAG, 2015, ISBN 978-80-7263-961-8.

Použité zákony:

1. Zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky v platném znění
2. Zákon č. 2/1993 Sb. – Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR v platném znění
3. Zákon č. 234/2014 Sb. – o státní službě v platném znění
4. Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů v platném znění
5. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků v platném znění
6. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v platném znění
7. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání v platném znění
8. Zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze v platném znění
9. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii v platném znění
10. Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů v platném znění
11. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v platném znění
12. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v platném znění
13. Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce v platném znění
14. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád v platném znění
15. Zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
16. Zákon č. 186/1992 Sb., Zákon České národní rady o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zrušen k 31. 12. 2006
17. Zákon č. 555/1992 Sb., Zákon České národní rady o Vězeňské a justiční stráží České republiky
18. Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých

- dalších organizacích a orgánech
19. Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky
 20. Zákon, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 131/2003 Sb., a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 123/2003 Sb.
 21. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů
 22. Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
 23. Nařízení vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu v platném znění

Použitá judikatura:

1. Usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 89/2010-119.

Použité internetové zdroje:

1. Vláda České republiky, Přehled členů vlády (22. 7. 1998 - 12. 7. 2002) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 27.2.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/milos-zeman/prehled-ministru-24634/>
2. USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 14. července 1999 č. 716 k návrhu základních přístupů k přípravě návrhu zákona o službě občanských státních zaměstnanců a návrhu zákona o odměňování občanských státních zaměstnanců a dalších zaměstnanců ministerstev nebo jiných správních úřadů. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D75AA0AA639DDDC8C12571B6006E43B2 [cit. 27.2.2020].
3. USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 1. listopadu 2000 č. 1068 k návrhu zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech, o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), k návrhu zákona, kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a k návrhu zákona o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/672ACD60CE0597D2C12571B6006C2BF6 [cit. 27.2.2020].
4. Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), str. 7. Dostupné online z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrrqgazf6mrrhbpwi6q> [cit. 1.3.2020].
5. Vláda České republiky, Přehled členů vlády (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolanek-1/prehled-ministru-24638/>
6. Vláda České republiky, Přehled členů vlády (9. 1. 2007 – 8. 5. 2009) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolanek-2/prehled-ministru-24440/>
7. Usnesení vlády o přesunu problematiky personálních a vzdělávacích činností ve státní správě, koordinace regulatorní reformy v České republice a reformy a modernizace ústřední státní správy z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2006&10-25 [cit. 2.3.2020].
8. Usnesení vlády ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. prosince do 31. prosince 2006. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&01-24 [cit. 2.3.2020].
9. Usnesení vlády ke koncepci vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&08-13 [cit. 2.3.2020].
10. Usnesení vlády Teze zákona o úřednících ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&09-22

- [cit. 2.3.2020].
11. Vláda České republiky, Přehled členů vlády (08.05.2009-13.07.2010) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/jan-fischer/prehled-clenu-vlady-9--4--2009---13--7--2010--74281/>
 12. Vláda České republiky, Přehled členů vlády (13.07.2010 - 10.07.2013) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 2.3.2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/petr-necas/prehled-byvalych-clenu-vlady-petra-necase-96390/>
 13. Usnesení vlády – Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&08-31 [cit. 2.3.2020].
 14. Rozpuštění Poslanecké sněmovny. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=5827> [cit. 3.3.2020].
 15. Volby do Poslanecké sněmovny. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2013/ps> [cit. 3.3.2020].
 16. Vláda Bohuslava Sobotky (29.01.2014 - 13.12.2017) [online]. Vláda ČR (c) 2009-2020 [cit. 3.3.2020]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2013-cr/bohuslav_sobotka/prehled-clenu-vlady-bohuslava-sobotky-29-01-2014---trva-124534/
 17. Slávik, Matej. Rusnok: Služební zákon je nepoužitelný. Sledovanou novelu ale vláda pustila do sněmovny. *domaci.ihned.cz* [online]. 8. 1. 2014. [cit. 3.3.2020]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-61532540-vlada-sluzebni-zakon-jmenovani-profesoru>
 18. Doležal Michal. Sobotkova vláda dostala důvěru – po 11 hodinách řečnění. *ct24.ceskatelevize.cz* [online]. 18. 2. 2014. [cit. 3.3.2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1047686-sobotkova-vlada-dostala-duveru-po-11-hodinach-recneni>
 19. Sněmovní tisk 641/0, část č. 1/8 Novela z. o úřednících územních samospráv. celků – EU. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=641&CT1=0> [cit. 6.3.2020]
 20. Růžička Michal. Služební zákon platí. Ústavní soud na Zemanův návrh zrušil jednu větu. *lidovky.cz* [online]. 9. 7. 2015. [cit. 7.3.2020]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/ustavni-soud-zamitl-zemanuv-navrh-na-zruseni-sluzebniho-zakona.A150709_095350_In_domov_mct
 21. Systemizace a organizační struktura služebního úřadu. Ministerstvo vnitra České republiky. 2019. *mvcr.cz*. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-a-organizacni-struktura-sluzebniho-uradu.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d> [cit. 9.3.2020].
 22. Informační systém o státní službě. Ministerstvo vnitra České republiky. 2019. *mvcr.cz*. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/informacni-system-o-statni-sluzbe.aspx> [cit. 9.3.2020].

Ostatní použité zdroje:

1. Informace o průběhu přípravy návrhu zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících) a o možnostech dalšího postupu. Dostupné z: http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/01/2012_11_15_informace-o-prubehu-projednovani-navrhu.pdf [cit. 3.3.2020].
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Dostupné z: *ASPI* [online, právní informační systém, LIT26861CZ]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4.3.2020]
3. Ministerstvo vnitra České republiky. 2019. *mvcr.cz*. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/utvary-v-podrizenosti-namestka-ministra-vnitra-pro-statni-sluzbu.aspx> [cit. 7.3.2020].
4. Akční plán boje s korupcí na rok 2019. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>