

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Státní služba

Předkládá: Bc. Martina Landkamrová
Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Státní služba“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 30. března 2016

.....
Martina Landkamrová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za cenné rady a připomínky. Rovněž bych chtěla vyjádřit poděkování mé rodině, přátelům a kolegům, kteří mi byli oporou po celou dobu studia.

Obsah

Úvod.....	1
1. Vývoj právní úpravy státní služby.....	3
1.1. Historický vývoj institutu státní služby na našem území.....	3
1.1.1. Historie státní služby v českých zemích do roku 1914.....	3
1.1.2. Vývoj státní služby v českých zemích po roce 1914.....	4
1.1.3. Pojetí státní služby po roce 1989.....	6
1.2. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.....	13
1.2.1. Průběh legislativního procesu.....	13
1.2.2. Ústavní stížnost prezidenta republiky.....	14
1.2.3. Přijetí změnového zákona.....	16
1.3. Charakteristika státní služby v evropských zemích.....	17
1.3.1. Obecná charakteristika a zákonodárství.....	17
1.3.2. Francie.....	19
1.3.3. Itálie.....	20
1.3.4. Německo.....	21
1.3.5. Rakousko.....	21
1.3.6. Spojené království.....	23
1.3.7. Současné vývojové tendence v Evropě.....	23
2. Vymezení a výklad vybraných pojmů	25
3. Veřejnoprávní povaha služebního poměru.....	28
4. Státní služba v prostředí ústředního orgánu státní správy - Ministerstva školy, mládeže a tělovýchovy.....	33
4.1 Historický vývoj a působnost ministerstva.....	33
4.1.1. Ministerstvo školství v habsburské monarchii.....	33

4.1.2. Ministerstvo školství v období samostatné Československé republiky.....	33
4.1.3. Ministerstvo školství v letech 1939-1989.....	34
4.1.4. Ministerstvo školství po roce 1989.....	35
4.1.5. Přehled ministrů a ministryň školství od habsburské monarchie po současnost.....	36
4.2. Česká školní inspekce.....	40
4.3. Převod zaměstnanců do služebního poměru.....	41
4.4. Hodnocení zaměstnanců a jeho důsledky na odměňování.....	41
Závěr.....	43
Resume.....	46
Seznam použitých pramenů.....	49

Úvod

Existence samostatné zvláštní právní úpravy pro zaměstnance státu či veřejné správy vůbec patří k tradicím demokratických států. V roce 2014 byl v našem státě přijat jeden z nejdůležitějších právních předpisů, ovlivňující pracovněprávní vztahy velké části státních zaměstnanců, zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Státní správě v České republice až do nabytí plné účinnosti tohoto zákona chyběl právní předpis, který by komplexně naplnil skutečnosti, že státní službu je nutné jednotně organizovat, řídit, kontrolovat a výrazně ji separovat od politického vlivu. Právní úprava v této oblasti dostatečně účinně nezajišťovala jednotný a kvalitní výkon státní správy, neumožňovala efektivně ovlivňovat personální strukturu a počty státních zaměstnanců. V doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2000 jsou obsaženy rámcové požadavky týkající se postavení úředníků, vyjadřující minimální standard, podle něhož má být uskutečňováno personální řízení ve veřejné správě a jehož výsledkem má být účelná a na občany orientovaná státní služba. V každoročně vydávané tzv. bílé knize Evropská unie stále poukazovala, že Česká republika dosud nemá účinný služební zákon. Postupně se naše republika stala poslední členskou zemí Evropské unie, která tento zákon fakticky neměla.

Přijetí zmiňovaného právního předpisu předcházela bouřlivá a médií hojně komentovaná diskuse, zejména ohledně existence tzv. politických náměstků nebo zřízení Generálního ředitelství státní služby. Stranou zájmu tak zůstala samotná právní úprava vztahu mezi státními zaměstnanci a správními úřady při výkonu jejich služby, kde pro zaměstnance dochází k mnoha zásadním změnám, jejichž dopad nemusí být na první pohled patrný. Nový zákon o státní službě totiž přichází s úplně novým typem právního vztahu, kterým se bude řídit vztah státního zaměstnance a správního úřadu, a to služebním poměrem.

Toto téma jsem si zvolila především s ohledem na mé dosavadní profesní zkušenosti a také vzhledem k tomu, že činnost státních zaměstnanců ve správních úřadech má zásadní význam na každodenní život všech občanů České republiky. Při zpracování tohoto tématu jsem mohla zúročit mé předchozí zkušenosti se zaváděním a aplikací zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů v prostředí magistrátu města, ale i ty současné právě z implementace zákona o státní službě v prostředí

ústředního orgánu státní správy.

V první části se zabývám historickým vývojem právní úpravy státní služby. Postihuji nejen vývoj postavení státních úředníků v českých zemích, ale i v evropském kontextu, zejména proto, abych zdůraznila potřebnost speciální právní úpravy pro státní úředníky. V druhé části se věnuji výkladu některých vybraných pojmů nové právní úpravy – mnohé z nich jsou v této oblasti nové a považovala jsem za potřebné je pro snadnější pochopení dalších kontextů práce podrobněji vysvětlit. Ve třetí části podrobně rozebírám specifika veřejnoprávní povahy služebního poměru, zejména s využitím dostupné judikatury. Poslední část se věnuje vývoji právní úpravy státní služby v prostředí ústředního orgánů státní správy, konkrétně Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Cílem práce je zejména zdůraznit důležitost existence právní úpravy státní služby, poukázat na možné nedostatky a úskalí její aplikace v praxi a nastítnit výhled do budoucna.

Při zpracování tématu mé diplomové práce jsem využila relevantní literaturu a judikaturu. Malé množství aktuální dostupné literatury a také neexistence důvodové zprávy ke schválenému znění zákona o státní službě bylo poměrně limitující. Výhodu naopak spatřuji v mých dosavadních profesních zkušenostech z oblasti veřejné správy. Mým cílem bylo zejména zdůraznit důležitost existence právní úpravy státní služby, poukázat na možné nedostatky a úskalí její aplikace v praxi a nastítnit výhled do budoucna. Domnívám se, že tuto práci využijí nejen studenti či pracovníci státní správy, ale i široká veřejnost.

1. Vývoj právní úpravy státní služby

1.1. Historický vývoj institutu státní služby na našem území

1.1.1. Historie státní služby v českých zemích do roku 1914

Historie právní úpravy státní služby je dlouhá a složitá. Prameny právní úpravy lze nalézt již ve středověku, nicméně vždy se jednalo o úpravu nekomplexní, popisující jen některé části, doplňující se souborem zvykového práva, často spojenou s pokyny pro vnější vystupování „úředních osob“. Již v průběhu 18. století se například podařilo vyřešit problém oznamování negativního jednání (z dnešního pohledu tzv. whistleblowing¹), kdy úředník za toto oznámení měl nárok na odměnu (viz Dvorní dekret č. 55 ze dne 20. 6. 1782: *„Každý c.k. úředník, jenž učiní správné udání o nepřístojnostech služebních, má nárok na odměnu podle náležitosti věci a bude k němu s Nejvyšší milostí hleděno.“*). Zřejmě nejvýznamnějším pramenem úpravy státní služby je *úřední instrukce pro politické úřady z roku 1855 (Nařízení vydaná od ministerií záležitostí vnitřních a práv č. 52/1855 ř.z.)*.²

Do roku 1914 je možné charakterizovat státní službu u nás jako služební poměr mezi státem a osobami, které byly od panovníka nebo jeho jménem ustanoveny jednotlivými státními orgány, aby za určitou odměnu a v jim vyměřeném oboru působnosti za stát vykonávaly vůči jeho příslušníkům jeho práva a povinnosti. Úřednictvo bylo rozděleno na civilní a vojenské a vykonávalo službu vyšší či nižší ve smyslu zabezpečovaných úkolů. Uchazeč o státní službu musel prokázat odbornou způsobilost pro výkon toho druhu služby, o který žádal, rakouské státní občanství, zákonný věk, tzn. dovršený 18. rok věku a nepřekročený 40. rok, bezúhonný život a v případě, že se ucházel o bezplatnou službu, dostatečné příjmy či majetek pro obživu.

Státní zaměstnanci měli uloženy zvláštní povinnosti, byli ovšem nadáni i

¹Whistleblowing (z angličtiny doslova *hvízdání na píšťalku*) - zaměstnanci státní správy nebo velkých firem upozorní na trestné nebo podezřelé jednání, o kterém se dozvěděli jen díky svému postavení a interním informacím. Termín se týká případů, kdy je oznámení o závažné věci učiněno víceméně nezištně příslušným úřadům nebo orgánům a oznamovatel přitom porušuje loajalitu ke svým přímým nadřízeným či vůbec ke svému zaměstnavateli, který je za napadené jednání odpovědný, čímž často riskuje ztrátu zaměstnání nebo i bezpečí a klid své rodiny.

²VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015., s. 12 - 13

zvláštními oprávněními. Mezi povinnosti patřila povinnost svědomitě plnit své úkoly, respektovat zákony a platná nařízení, dodržovat služební poslušnost, být vždy nestranní, být slušní ke stranám, uchovávat úřední tajemství a nemít vedlejší zaměstnání. Zaměstnání taková, která by byla na újmu úředních povinností, odporovala by vážnosti služby nebo by uváděla v pochybnost nestrannost státních zaměstnanců. Dalšími omezeními byl zákaz samovolného opuštění státní služby a přijímání darů v úředních věcech.

Mezi práva státních zaměstnanců náležela především zvláštní, státem deklarovaná a poskytovaná ochrana, služební požitky a zaopatření pro případ stáří a neschopnosti ke službě včetně penze pro vdovy a sirotky. Služební požitky státních civilních úředníků se skládaly ze základního platu a přídavků funkčních či aktivitních a jiných příjmů. Jmenovaní úředníci byli na základě zákona rozděleni do jedenácti hodnostních tříd.³ Podle hodnostní třídy byl rozdělen i základní roční plat, jehož výše byla odstupňována v rámci každé třídy. Postup do vyšší třídy byl automatický a proběhl vždy po čtyřech či pěti letech strávených v téže třídě. Ti úředníci, kteří se teprve připravovali pro výkon služby, sloužili většinou zdarma.⁴

1.1.2. Vývoj státní služby v českých zemích po roce 1914

Od dávné historie byl proces k nové moderní úpravě služebně právních vztahů velmi dlouhý. Po převážnou většinu 20. století byla státní služba přímo službou státu, jednalo se pouze o státní správu.

V roce 1914 byl přijat zákon číslo 15 Říšského zákoníku o služebním poměru státních úředníků a státních zřizenců, tzv. Služební pragmatika. Tento právní předpis zůstal i přes některé zásadní doplňky a změny základním zákonem v oboru státní služby po celé období předmnichovského Československa a částečně až do roku 1950. První republika převzala v rámci recepce rakouského právního systému a zachování kontinuity právního vývoje rakouský systém státní služby z roku 1914. Služební pragmatika upravovala zejména práva a povinnosti státních zaměstnanců, průběh služebních vztahů a disciplinární odpovědnost. Zaměstnanci byli rovněž zařazováni do služebních tříd a platových stupnic. Pragmatika také zavedla automatický časový postup do vyšší platové třídy, což

³ šlo o zákon č. 47/1873 Ř. z.

⁴ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 41 - 42

bylo později podmíněno úspěšným složením kvalifikační zkoušky.

Po roce 1918 vyvstal problém platnosti Pragmatiky na území Slovenska a Podkarpatské Rusi. Řešení se našlo v podobě zákona č. 269/1920 Sb.⁵ Rovněž bylo nutné sjednocení „platových úprav“, protože po první světové válce bylo reagováno spíše pouze v jednotlivostech na složitost nastalé hospodářské situace. Tento problém řešil tzv. platový zákon⁶, který zároveň měnil a doplňoval Pragmatiku. Ve 30. letech do oblasti disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců zasáhl zákon o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců⁷, kterým byl rozšířen okruh odpovědných osob, zavedeny nové tresty a zcela nově upraveno řízení v těchto případech. Rovněž zákon o obraně státu⁸ uložil státním zaměstnancům nové povinnosti a rozšířil v rámci těchto situací možnost administrativního propuštění úředníků.⁹

Po 29. září 1938 vznikl ve státní správě velký nadbytek civilních i vojenských zaměstnanců. Stát se proto uchýlil ke každému opatření, které mohlo přinést zmenšení výdajů za státní službu. V této souvislosti byly provedeny zásahy do dříve zaručených zaměstnaneckých práv. V období protektorátu byla česká veřejná správa zcela rozrušena a postihováni čeští zaměstnanci, z nichž jako první byli odstraněni ti, u kterých nebyla předpokládána spolehlivost. Nově byl uplatňován prvek diskriminační rasové politiky. Po 5. květnu 1945 bylo nutno zrušit především ta opatření, která odporovala československému právnímu řádu a opatření perzekučního charakteru. Panovala vůle přiznat zaměstnancům odškodnění za újmy a křivdy jim vzniklé. Stejně nutné bylo odejmout některé výhody, získané některými zaměstnanci způsobem odporujícím všeobecným povinnostem občanů republiky a zvláštním povinností uloženým státním zaměstnancům a provést tak očistu v jejich řadách. Bylo ovšem velmi složité prokázat, zda zaměstnanec tehdy utrpěl újmu, kterou by bylo možno kvalifikovat jako poškození ve smyslu příslušného dekretu prezidenta republiky.

Jiný dekret byl podkladem pro největší jmenování státních zaměstnanců, tzv. „renominaci“. Při jejím provádění bylo nutno překonat nejrůznější obtíže, ale pro rozsáhlý okruh zaměstnanců znamenala značný přínos. V některých případech

⁵ Zákon, kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského

⁶ zák. č. 103/1926 Sb.

⁷ zák. č. 147/1933 Sb.

⁸ zák. ř. 131/1936 Sb.

⁹ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 42 - 43

nebyly odstraněny všechny nesrovnalosti v osobním stavu úředníka, většinou se ale dospělo k tzv. automatickému jmenování. Dále se předpokládalo, že bude provedena věcná reorganizace veřejné správy, ale nedošlo k tomu. Nebyly též odstraněny vady plynoucí z platových úprav zavedených za Protektorátu. Došlo naopak k obnovení činnosti disciplinárních a kvalifikačních komisí pro státní zaměstnance. Nově byly zavedeny komise tzv. „očistné“, které přezkoumávaly problémovou činnost státních úředníků. Vyjadřovaly se velké naděje, že bude vytvořena nová právní úprava státní služby, která bude pružně reagovat na nastalou situaci. K tomu však již v demokratické formě nedošlo.¹⁰

1.1.3. Pojetí státní služby po roce 1989

Po roce 1989 se vztah státu a zaměstnance v řadě případů pojal soukromoprávně. Pouze u již zažitých profesí (nově příslušníků Policie ČR a vojáků z povolání) zůstal služební poměr veřejnoprávní povahy. V 90. letech 20. století se rozšiřovaly sbory, profese, na které též dopadl veřejnoprávní charakter vztahu státu a jeho „zaměstnance“. Změna vycházela z ústavních předpokladů, Ústava ČR totiž předpokládá speciální úpravu pro státní zaměstnance¹¹.

V Ústavě ČR se týká státních zaměstnanců jediné ustanovení, jež zní: Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon¹². Dle ústavy by tato právní úprava měla plně odpovídat nezbytným požadavkům na profesionalitu, nestrannost, na odpovědnost a transparentnost výkonu činností v rámci státní správy státními zaměstnanci v demokratickém právním státu. Povinnosti a omezení státních zaměstnanců spočívají v nestranném jednání a rozhodování, zdržení se nedůvěryhodného jednání, které by mohlo tuto důvěru ohrozit, v povinnosti zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu svého zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám, v zákazu přijímání darů či jiných výhod v souvislosti s výkonem funkce, ve zdržení se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními či výrazné omezení výkonu vlastní podnikatelské činnosti.

¹⁰ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 49

¹¹ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015., s. 11

¹² čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky

Ústavní předpisy se jinak zmiňují o státních zaměstnancích jen výjimečně. Článek 21 odstavec první Listiny základních práv a svobod zaručuje občanům právo podílet se na správě veřejných záležitostí přímo anebo prostřednictvím svobodně zvolených zástupců, přičemž odstavec čtvrtý téhož článku Listiny zakotvuje rovný přístup občanů k voleným a jiným veřejným funkcím. Článek 44 Listiny též umožňuje omezit státním zaměstnancům právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo na stávkou.¹³

Východiskem úpravy právního postavení státních zaměstnanců byl tedy Zákoník práce. V pojetí jednotných pracovněprávních vztahů byla připuštěna diferenciaci tam, kde to bylo společensky žádoucí. Zákoník práce problém řešil svou delegovanou nebo subsidiární působností na pracovní vztahy. Tato skutečnost měla význam zejména pro služební poměry v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech¹⁴, pro které i po vydání Zákoníku práce v roce 1965 existovala zvláštní právní úprava. Vztah těchto specializovaných zákonů k Zákoníku práce byl řešen již zmíněnými principy delegace a subsidiarity.

Federální vláda vedená Mariánem Čalfou vydala výzvu k občanům Československa, aby se hlásili do nově se vytvářející státní správy demokratického státu přetvořené ze státní správy totalitního režimu, kdy v personální oblasti byla dominující kádrová stranická nomenklatura příslušných orgánů komunistické strany. Hlavní cíl bylo co nejrychleji odpolitizovat státní správu a zvýšit odbornou úroveň státních zaměstnanců. Vláda uložila personálnímu odboru Úřadu vlády Československé federativní republiky zpracovat první teze pro právní úpravu nové státní služby. Do nové státní služby se přihlásilo více než 2 000 lidí, kteří byli podrobeni testům včetně psychologických, zda pro státní službu mají příslušné vlastnosti. Třetina uchazečů neuspěla, druhá třetina s výhradami a pouze jedna třetina se ukázala jako plně vhodná pro státní službu. Protože neexistoval reprezentant státu jako zaměstnavatele všech státních zaměstnanců, který by vybrané úspěšné uchazeče o státní službu do služeb státu přijal, byli jejich „zlaté“ seznamy předány jednotlivých státním orgánům – zaměstnavatelům – k využití pro jejich potřeby. Zmiňuji tuto situaci ve výběru státních zaměstnanců, neboť svědčí o tom, že není každý schopný vykonávat státní službu a nynější právní úprava s žádnými

¹³ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 68

¹⁴ jedná se o tzv. zvláštní státní službu, na rozdíl od státní služby obecné

psychologickými testy nepočítá.¹⁵

Vládním místem pro zpracování strategie reformy veřejné správy se stal Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky, v jehož čele stál místopředseda vlády.¹⁶ Spojení legislativní činnosti vlády s činností týkající se přípravy koncepce reformy veřejné správy a její implementace bylo výhodným řešením a bylo tak též hodnoceno zahraničními experty. Praktická situace však byla méně výhodná, neboť v otázkách správní reformy nebylo shody ani v Poslanecké sněmovně, ani v samotné koaliční vládě, kde ministři nejsilnější koaliční strany (Občanské demokratické strany) a předseda vlády, který byl jejím předsedou, upřednostňovali ekonomickou reformu před reformou správní. Úřad pro legislativu a veřejnou správu České republiky vypracoval, za účasti širokého expertního týmu složeného převážně z praktiků obecní samosprávy a ústřední i územní státní správy, koncepci reformy územní správy a později i návrh řešení reformy ústřední státní správy, ale tyto koncepce povětšinou nebyly zařazeny na jednání vlády. V Poslanecké sněmovně byla zřízena již v únoru 1993 dočasná komise pro otázky územněsprávního uspořádání, v únoru 1994 změněná na stálou komisi pro reformu veřejné správy. Pod tlakem této komise i celé Poslanecké sněmovny vláda projednala v září 1994 jediný koncepční dokument Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy, který následně postoupila Poslanecké sněmovně. V tomto dokumentu se vláda přihlásila k významným reformním iniciativám, z nichž některé se jí podařilo prosadit, jako například způsob voleb do vyšších územních samosprávných celků či způsob vybavení vyšších územních samosprávných celků majetkem; většinu však se jí prosadit nepodařilo.¹⁷

Pomoc s přípravou nových odborníků do státní správy v Československu, s přípravou personalistů pro státní správu, jakož i s přípravou právního rámce nové státní služby nám nabídla řada států. Měli jsme možnost se seznámit s principy personální práce evropských demokratických států, např. Velké Británie, Francie, Německa či Rakouska. V rámci semináře zprostředkovaného Úřadem vlády Československé federativní republiky americkou společností Transatlantic Business Connection z Minnesoty, personální ředitelé ústředních orgánů státní správy absolvovali řadu přednášek o personálním řízení v USA.

¹⁵ PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. XXXVIII, XXXIX

¹⁶ úřad byl zřízen na základě zákona České národní rady č. 474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky

¹⁷ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 244

Přednášející ze státních orgánů, univerzit i justice poukázali na naprostou samozřejmost mít kvalitní personální management jako předpoklad fungující demokratické státní správy. Státní správy, kde výběr pracovníků, jejich zařazení, systemizace funkčních míst a odměňování, je pod systematickou kontrolou veřejnosti, která sleduje, aby ve státní správě pracovali objektivně vybavení odborníci s plnou kvalifikací, bezúhonní, zachovávající kodex státního zaměstnance a tím i vytvářející subjektivní předpoklady pro výkon odborné služby ve prospěch státu i jeho občanů, kteří konec konců tuto službu financují. Na řadu ústředních orgánů státní správy v této době nastoupili i odborní personální a organizační poradci z Evropy a Ameriky. Přímou na místě zmapovali naši situaci v tomto směru i představitelé a pracovníci Royal Institute for Public Administration z Londýna¹⁸.

Zahraniční pomoc byla financována zejména z know-how fondů, z programu SIGMA¹⁹ či PHARE.²⁰ Jen proto, že jsme u nás neměli a nemáme ústřední instituci, zabývající se personálním řízením státní správy, řada těchto nabídek nebyla akceptována (nebylo kým) a řada doporučených opatření nebyla realizována. Pro ilustraci snad lze připomenout zprávu o reformě veřejného sektoru v Československu, vypracovanou v roce 1992 pro Mezinárodní úřad práce v Ženevě Joachimem Jensem Hessem, profesorem Oxfordské univerzity a ředitelem Střediska evropských studií a dr. Klausem H. Goetzem, výzkumným pracovníkem tohoto střediska: *„Absence společného právního rámce veřejné služby Československa a nezávislost jednotlivých ministerstev v personálních záležitostech brání rozvíjení komplexní personální politiky. Proto nijak nepřekvapuje, že kvalita personálu přijatého pro srovnatelné funkce v různých odvětvích veřejné správy se značně liší. Snad ještě závažnější je, že nekoordinovaný nábor zmenšuje vyhlídky správy, že přiláká prvotřídní odborníky. Nekoordinovaný nábor, nejasná kritéria výběru a smluvní ustanovení, která zaměstnance váží ke konkrétnímu ministerstvu či jinému úřadu státní či veřejné*

¹⁸ veřejnoprávní školicí instituce pro oblast státní služby s mezinárodní působností

¹⁹ Program SIGMA – Podpora zdokonalení vládnutí a řízení – je společnou iniciativou Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) a Evropské Unie, financovanou především ze strany EU - <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37087883.pdf>

²⁰ PHARE - Tento fond byl určen pro kandidátské země, jak bylo navrženo Evropskou komisí, s cílem napomáhat kandidátským zemím při řešení konkrétních úkolů při přípravě na členství v EU, vč. podmínek spojených se začleňováním práva Společenství (acquis communautaire) do národního právního řádu.

správy nevyhnutelně vedou k neúčinnému využívání personálu.“²¹

Další diferenciací pracovněprávních vztahů byla prováděna formou zakotvení odchylek v konkrétní úpravě jednotlivých institutů. Žádná z těchto odchylek však nepostihla výkon státní správy. První průlom do absolutně shodného postavení veřejných a ostatních zaměstnanců vnesla novela Zákoníku práce č. 231/1992 Sb., kdy doplnila další povinnosti pro některé skupiny zaměstnanců. Jedná se o zaměstnance orgánů státní správy, soudů a státních zastupitelství, Policie ČR, BIS, Vězeňské služby, Kanceláře Prezidenta republiky, Kanceláře Parlamentu, Úřadu vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, Úřadu pro legislativu a veřejnou správu, České národní banky a státních fondů, zaměstnance chráněných krajinných oblastí a Národních parků.²²

Profesionální hasiči mají služební poměr od roku 2001²³, celní správa²⁴ a vězeňská služba²⁵ též založila vztah ke státu na veřejnoprávní úpravě. Služební poměr vojáků z povolání upravuje zákon z roku 1999.²⁶

Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů byl přijat v roce 2003²⁷, ovšem nabyt účinnosti (po několika odkladech a novelách) až 1. 1. 2007. Tento zákon upravil celistvě služební poměr pro příslušníky Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Vězeňské služby ČR, Celní správy ČR a civilních zpravodajských služeb (Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace). V roce 2012 při vzniku nového bezpečnostního sboru, Generální inspekce bezpečnostních sborů, i tento sbor byl začleněn pod tuto právní úpravu.²⁸

V rámci reformy veřejné správy, připravované na konci 90. let 20. století, byla zpracována právní úprava pro státní zaměstnance a zaměstnance, úředníky územně samosprávných celků. Tato reforma se dotkla zejména obcí a nově vzniklých krajů a zrušila převážnou většinu správní agendy v území na úrovni státní správy a přenesla tyto činnosti na územní samosprávu.

²¹ PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. XXXIX

²² VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 70

²³ zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů

²⁴ zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky

²⁵ zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážní České republiky

²⁶ zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

²⁸ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATEŠ, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015., s. 11

V podmínkách smíšeného modelu veřejné a státní správy v České republice tak bylo očividným paradoxem, že zatímco na obecní a krajské úrovni je od 1. ledna 2003 plně účinný zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, na úrovni ústřední, tj. na ministerstvech a v ústředních správních úřadech, se uplatňoval obecný základní pracovněprávní kodex – zákoník práce. Zatímco na krajské a obecní úrovni existovaly základní institucionální záruky oddělení politických funkcí od úřednických (instituty tajemníků obecních úřadů, ředitelů krajských úřadů upravené obecním a krajským zřízením), na ústřední úrovni depolitizace výkonu státní správy nebyla zajištěna žádným způsobem. V České republice se prakticky ze dne na den mohl zaměstnancem státu na dobu neurčitou stát kterýkoliv občan, přičemž třeba ve Velké Británii přijetí do státní služby trvá 4 až 6 měsíců, v některých státech je zaveden institut čekatelů.²⁹

V této době byl rovněž připravován (i v návaznosti na vstup do Evropské unie) nový právní předpis na úrovni zákona, upravující problematiku zaměstnaneckého poměru pro státní zaměstnance. V roce 1998 ve svém programovém prohlášení zavázala vláda Miloše Zemana vypracovat služební zákon s cílem dosáhnout odpolitizování, stabilizace a zvýšení výkonnosti státního aparátu.³⁰ Jednalo se o právní úpravu na veřejnoprávním podkladě (služební poměr). Tento předpis byl zpracován Ministerstvem práce a sociálních věcí, připravován již od roku 1993 ještě Úřadem pro legislativu a veřejnou správu. Vládou byl schválen koncem roku 2000 a předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky počátkem roku 2001. Vládní návrh tohoto zákona byl po dlouhém projednávání přijat s četnými změnami v květnu 2002 s předpokládanou účinností od 1. ledna 2004. Přijetí tohoto zákona byla jednou z podmínek vstupu do Evropské unie (v rámci přístupových podmínek). Dlouhodobě odkládaná účinnost vyvrcholila zrušením této právní regulace. V roce 2002 přešla tato agenda na Úřad vlády České republiky (Generální ředitelství státní správy). V roce 2006 - 2007 začalo již v gesci Ministerstva vnitra České republiky zpracovávání soukromoprávní úpravy, společné pro samosprávu i státní správu.

²⁹ BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vyd. Praha: VOX, a.s., 2015, s. 11 - 12

³⁰ Programové prohlášení vlády Miloše Zemana z roku 1998. *Vláda České Republiky*. Vláda ČR, © 2009 - 2016

Je třeba konstatovat, že třebaže zákon formálně platil, státní aparát se na případné změny nijak nepřipravoval. Za vlády Jiřího Paroubka bylo dokonce oficiálně konstatováno, že zákon narazil na neúnosné zatížení státního rozpočtu. Usnesením vlády č. 881 z roku 2007 pak bylo uloženo ministru vnitra zpracovat návrh nového věcného záměru zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících), který by nahradil jak neúčinný služební zákon č. 218/2002 Sb., tak zákon č. 312/2002 Sb., o úředních územních samosprávných celcích vykonávajících přenesenou státní správu a samosprávu a stát se nástrojem pro vyšší stabilizaci a profesionalitu výkonu státní správy a územní samosprávy. Zvýšení kvality výkonu odborných agend veřejné správy včetně prověření předpokladů pro výkon práce měla zajistit úprava vzdělávání ve veřejné správě. Projekt zákon o úřednících veřejné správy byl zařazen do širšího rámce vládní protikorupční strategie. Teze zákona o úřednících veřejné správy vláda schválila v únoru 2012, přičemž rozhodla o soukromoprávní úpravě, na níž má být nový zákon založen.³¹

Teprve však v roce 2013, kdy nám Evropská unie pohrozila sankcemi, pokud zákon, který by odpolitizoval a stabilizoval státní správu mít (účinný) nebudeme (bylo poukázáno i na častou obměnu úředníků, kteří se zabývají čerpáním dotací z Evropské unie), bylo přistoupeno k aktivitám, které by – po nezbytných novelách vyplývajících z určitých zkušeností a změněné situaci od přijetí služebního zákona – uvedly přijatý a neúčinný zákon po dvanácti letech v účinnost. Obecně však převládala v politické sféře nechuť k jakémukoliv služebnímu zákonu s tím, že když už jej kvůli Evropské unii musíme mít, tak aby byl bezzubý a vše zůstalo při starém.³²

V roce 2013 byl návrh zákona předložen vládou Petra Nečase, z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny ale již nebyl projednán. Následně byla zpracována novela služebního zákona vládou Jiřího Rusnoka, na níž se podílelo zejména Ministerstvo práce a sociálních věcí. Po předčasných volbách učinila vláda Bohuslava Sobotky z přijetí a implementace služebního zákona jednu ze svých priorit.³³ K tomu bezpochyby přispěla Evropská komise, která podmínila

³¹ POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 177

³² PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. XLIII

³³ Dne 12. února 2014 schválila vláda Bohuslava Sobotky na svém jednání Programové prohlášení vlády České republiky. Jedna z priorit zní: „Přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, včetně jeho implementace. Tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně

čerpání z investičních a strukturálních fondů Evropské unie Českou republikou v letech 2014 - 2020 právě přijetím takového zákona. Až v roce 2014 byla přijata komplexní novelou zákona z roku 2002 (vlastně novým zákonem) nová právní úprava s účinností od 1. 1. 2015. Kdyby nebyla přijata tato nová právní úprava, nabyl by účinnosti služební zákon z roku 2002.

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

1.2.1. Průběh legislativního procesu

Na úvod nutno předeslat, že zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, byl schvalován v rozporu se zvyklostmi, odpovídajícími standardnímu legislativnímu postupu. První jednání po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 bylo uskutečněno dne 6. prosince 2013, kde se domlouvala spíše koncepce nové právní úpravy. Posléze dne 23. prosince 2013 předložila skupina poslanců novelu služebního zákona, tedy stávající právní úpravy postavené na veřejnoprávní úpravě. K tomuto návrhu zákona zaujala vláda České republiky dne 9. Ledna 2014 své nesouhlasné stanovisko.

Následoval legislativní proces poslaneckého návrhu, z důvodu větší přehlednosti uvádím v bodech:

- ✓ 22. 1. 2014 – první čtení v Poslanecké sněmovně;
- ✓ únor – červen 2014 – koaliční vyjednávání o komplexním pozměňovacím návrhu, zřízeno oddělení /sekce státní služby při Úřadu vlády ČR, příprava implementačních prací, služebních předpisů, metodik a podkladových analýz;
- ✓ 16. 7. 2014 – druhé čtení v Poslanecké sněmovně;
- ✓ 6. 8. 2014 – politické rozhodnutí změny gesce nad státní službou z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra;
- ✓ srpen 2014 – Ministerstvo vnitra na základě rozhodnutí koalice přepracovává komplexní pozměňovací návrh, základní změny: zrušení Generálního ředitelství státní služby (kompetence převezme Ministerstvo vnitra - nutné významné úpravy), větší prostupnost se samosprávou (úřednická zkouška), větší prostupnost se soukromým sektorem (výběrová

definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků.“

řízení);

- ✓ 27. 8. 2014 – schválen návrh na opakování druhého čtení;
- ✓ 2. 9. 2014 – opakované druhé čtení v Poslanecké sněmovně;
- ✓ 10. 9. 2014 – třetí čtení v Poslanecké sněmovně (ze 172 přihlášených pro 127, proti 12);
- ✓ říjen 2014 – schváleno Senátem (ze 71 přihlášených pro 47, proti 15);
- ✓ 8. 10. 2014 – prezident vetoval návrh zákona (po jeho vystoupení v Poslanecké sněmovně se tento postup předpokládal);
- ✓ 24. 10. 2014 – přehlasování veta prezidenta republiky Poslaneckou sněmovnou;
- ✓ 6. 11. 2014 – publikace ve Sbírce zákonů jako zákon o státní službě (zákon č. 234/2014 Sb.)
- ✓ 7. 11. 2014 – prezident republiky podal ústavní stížnost na zrušení zákona³⁴

V ní mimo jiné zdůraznil, „že zákon o státní službě vyvolává zásadní ústavně právní pochybnosti, počínaje nestandardní procedurou jeho projednávání, přes některá jeho zmocňovací ustanovení nebo mezery v zákoně, až po neurčitá nebo nejasná ustanovení.“ Podrobněji se projednávání této ústavní stížnosti věnuji v následující kapitole.

1.2.2. Ústavní stížnost prezidenta republiky

Jak jsem již uvedla, po dlouhotrvající při v rámci Parlamentu ČR o podobu zákona se do tohoto sporu vložil výrazněji také prezident republiky, když dne 7. 11. 2014 podal Ústavnímu soudu České republiky návrh na zrušení zákona o státní službě nebo jeho částí. Pokud pomíneme argumentaci prezidenta republiky ohledně pochybení v rámci legislativní procedury, má být dalším stěžejním argumentem pro zrušení zákona o státní službě právě jeho způsob provázání se zákoníkem práce, kdy na určitých místech na zákoník práce výslovně odkazuje, v jiných přináší vlastní právní úpravu, která je ovšem s úpravou zákoníku práce mnohdy totožná. Dle názoru vyjádřeného v ústavní stížnosti tento postup neodpovídá požadavkům srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti právních

³⁴ VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATEŠ, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015., s.14 - 15

předpisů. Dalším poměrně zajímavým bodem návrhu na zrušení zákona o státní službě je odkaz na § 22 zákona o státní službě, který stanoví, že do služebního poměru lze jmenovat pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu. Zde je tak služebnímu orgánu při rozhodování o výběru osob k přijetí do služebního poměru dána do ruky poměrně vágně definována možnost vyřadit uchazeče z výběrového řízení. Nesplnění tohoto požadavku v průběhu výkonu služby je pak současně jedním z důvodů pro přijetí rozhodnutí o skončení služebního poměru.³⁵

V rámci legislativního postupu byl zpochybnován především fakt, že původně byl jako Sněmovní tisk č. 71 skupinou poslanců Parlamentu České republiky k projednání Sněmovnou předložen dne 27. prosince 2013 návrh zákona, 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). K tomuto návrhu zákona zaujala vláda České republiky stanovisko dne 9. ledna 2014. S předloženým návrhem vyjádřila svůj nesouhlas. Následně byl zmíněný návrh zákona nahrazen ve formě komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým návrhem zákona o státní službě, projednávaným Poslaneckou sněmovnou poprvé dne 16. července 2014 v rámci druhého čtení a poté, co byl dne 27. srpna 2014 ze třetího čtení vrácen do druhého čtení, byl dne 10. září 2014 Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení schválen.³⁶

Komplexní pozměňovací návrh zákona, tedy poslanecký návrh odmítající novelu služebního zákona, neprošel řádným připomínkovým řízením. Tímto nestandardním postupem bylo ministerstvům, ústředním správním úřadům a jiným dotčeným subjektům upřeno právo uplatnit zásadní výhrady, námítky či zásadní připomínky. Za vadu legislativního procesu lze považovat také absenci důvodové zprávy, která je důležitou součástí návrhu zákona a je významná pro transparentní politické rozhodování, ale i pro následnou interpretaci zákona tak, jak zákonodárce zamýšlel. Dle Legislativních pravidel vlády i podle Jednacího

³⁵ VEJSADA, D.; ERÉNYI T.; *Zákon o státní službě - Co čeká státní zaměstnanec?*, EPRAVO.CZ, publ. 2.3.2015

³⁶ BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vyd. Praha: VOX, a.s., 2015, s. 8

řádu Poslanecké sněmovny³⁷ důvodová zpráva hodnotí aktuální právní stav, vysvětluje nutnost přijetí nové právní úpravy a neméně důležitou součástí jsou i předpokládané finanční nároky na státní rozpočet.

Ústavní soud však jeho návrhu na zrušení řečeného zákona v nálezu ze dne 30. června 2015 nevyhověl. Plénium Ústavního soudu při posuzování prezidentovy argumentace dovodilo, že postup přijímání napadeného zákona vládu nezkrátil na právu vznést k tomuto zákonu připomínky; naopak, z vyjádření vlády vyplynulo, že předmětný komplexní pozměňovací návrh vzešel z její iniciativy na základě dohody vládních stran. Rovněž pouhá absence důvodové zprávy k zákonu nezakládá jeho protiústavnost, jak ostatně poznamenal i prezident v ústavní stížnosti. Nicméně plénium prezidentovi přisvědčilo v tom směru, že komplexní pozměňovací návrh, který nahrazuje původní návrh zákona návrhem zákona nového, porušuje požadavek akcesority pozměňovacího návrhu vůči původnímu návrhu vyjádřený v ustálené judikatuře Ústavního soudu, a to i přesto, že se návrh nového zákona věcně zabývá totožnou problematikou jako původní návrh; při přijímání zákona o státní službě tak došlo k pochybení rozpornému s Ústavou. Při rozhodování o derogaci napadeného zákona však plénium nadřadilo zájem na ochraně hodnot materiálního právního státu, právní jistoty státních zaměstnanců a efektivní ochrany ústavnosti nad zájem na zrušení řečeného zákona. Rovněž návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákona o státní službě Ústavní soud z převážné části nevyslyšel; derogováno bylo pouze jedno z napadených ustanovení. Plénium však do budoucna nevyloučilo možnost posouzení ústavnosti u dalších konkrétních ustanovení zákona o státní službě.³⁸

1.2.3. Přijetí změnového zákona

Z důvodu zabezpečení nezbytných podmínek aplikace zákona o státní službě byl přijat ještě jiný zákon a to zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě (změnový zákon), který zahrnuje doplnění a změny právní úpravy značného počtu zákonů, které bylo nutné novelizovat. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2015.

Zákon provádí doplnění a změny ve statusu úřadů (správních úřadů a

³⁷ § 86 odst. 3 platného Jednacího řádu Poslanecké sněmovny

³⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30.6.2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

ústředních správních úřadů). Došlo ke změně zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nově se jako ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřad) nově zařazují Úřad pro ochranu osobních údajů a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

Zároveň tento zákon zřizuje úřady nové – vznikla Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, správní úřad podřízený Ministerstvu životního prostředí. Dále se za účelem řízení organizačních věcí státní služby mění a doplňuje způsob ustanovení vedoucích zaměstnanců správních a jiných úřadu. Zákon také vytváří podmínky pro kontinuální, bezproblémový a administrativně jednodušší převod dosavadních zaměstnanců do režimu zákona o státní službě.³⁹

1.3. Charakteristika státní služby v evropských zemích

1.3.1. Obecná charakteristika a zákonodárství

Obecná zmínka o státní službě bývá zakotvena v ústavách, čímž je zvýrazněna veřejnoprávní povaha služebních poměrů státních úředníků či obecně státních zaměstnanců. Zákony, které upravují institut státní služby, mají různý osobní rozsah působnosti. Vždy se ale vztahují na ty zaměstnance státu, kteří vykonávají jeho mocenské a správní funkce. Do svých úřadů jsou jmenováni a mívají i zvláštní označení – v němčině „beamten“, ve francouzštině „fonctionnaires“, v angličtině „civil servants“, které vyjadřuje toto pověření. V češtině tomuto koresponduje výraz „úředník“. Ostatní veřejní zaměstnanci, tj. zaměstnanci veřejných služeb (škol, zdravotnictví, sociálního zabezpečení...), státních podniků (železnic, letecká doprava...) a také zaměstnanci obecních (územních) samospráv bývají přijímáni ve velké většině na základě smlouvy.⁴⁰

V mnoha státech je úřednické právo považováno ne-li za diamant v koruně právního řádu, pak určitě za pralinku v šlehačkovém dortu administrativního zákonodárství. Naše lakonická Ústava praví, že *právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*. Prozíravější ústavodárce by patrně neřekl „upravuje“, ale použil by výrazu „upraví“. Podíváme-li se například do španělské Ústavy (jedná se koneckonců

³⁹ BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vyd. Praha: VOX, a.s., 2015, s. 9 - 10

⁴⁰ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997., s. 53

rovněž o liberalizační dokument), nalezneme zde ještě zdařilejší formulaci: *Zákon upraví postavení veřejných úředníků, přístup k státní službě na základě kvalifikace a schopností, podmínky odborového sdružování ve státní službě, systém neslučitelnosti určitých funkcí, jakož i záruky politické nestrannosti při výkonu úřadu*. Úřednické právo je tedy statusovým právem úředníků ve státní službě, anebo – v širším pojetí – veškerého veřejného úřednictva. Stále více ústavních dokumentů obsahuje návod, co vše z politického obsahu postavení úředníků musí být upraveno zákonem. Rovněž je třeba zdůraznit, že úřednické právo je v západoevropském okruhu správního práva považováno za jeho integrální a víceméně stabilní součást už přinejmenším celé jedno století. Když v 80. letech minulého století psal *F. J. Goodnow* svou dnes již klasickou učebnici srovnávacího správního práva, nepochyboval o tom, že v každém rozvinutém systému úřednického práva (v jeho terminologii *law of officers*) nalezneme definici odlišující státní službu od jiných zaměstnání, jakož i ustanovení o vzniku a zániku služebního poměru se zvláštním důrazem na vymezení požadavků, jejichž splněním se uchazeč kvalifikuje pro výkon státní služby. Jádrem *law of officers* upravujícího postavení úředníků bylo ovšem vymezení speciálních práv a povinností spojených s výkonem státní služby.⁴¹

Základní občanská práva a svobody jsou dnes státním úředníkům přiznávána v nejširším rozsahu. Zákazy, které platily v minulosti, tzn. zákaz účasti na stávkách, odborového sdružování, členství v politických stranách, se dnes omezují např. na zákaz stávek pro nejvyšší úředníky či pro určitý druh služby. Rovněž platí právo na „rovný přístup ke všem hodnostem, službám i úřadům, pouze podle ctností a talentu, bez jakéhokoli rozlišování“.⁴² Zákonodárství týkající se státní služby je tvořeno jak zákonem o služebním poměru státních či veřejných zaměstnanců, tak i zákony, které doplňkově upravují věci, u nichž se předvídají častější změny, např. zákony platové či penzijní, nebo které vyžadují rozvedení dalšími předpisy pro jednotlivé druhy státní služby (disciplinární odpovědnost, služební postup aj.), anebo se týkají jen určitého druhu služby – ozbrojené síly. Státní služba v západních demokratických státech je založena na profesionalitě, na odbornosti a kvalifikaci. Při přijímání do služebního poměru, hodnocení a povyšování rozhoduje odborná kvalifikace a pracovní výkon.

⁴¹ POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vyd. Praha. ISV nakladatelství, 1999., s. 132 - 133

⁴² Deklarace práv člověka a občana z 28. srpna 1789

Požadavky, které se týkají politické nestrannosti, se dají shrnout do dvou pojmů: neutrality, tj. nestrannosti při výkonu úřední činnosti a rezervovanosti, tj. zdržení se výrazné politické aktivity. Vnější zásahy do profesionálního výkonu veřejné správy a do poměrů státní úředníků nad hranici, pevně stanovenou zákonem se nepřipouštějí. Z tohoto hlediska by mohla jako vzor sloužit Velká Británie, kdy právě celková koncepce státní služby zde má výrazně neutrální charakter.⁴³ Mezi klasické instituty úřednického práva patřila rovněž zvýšená veřejnoprávní ochrana výkonu úřední funkce, záruka nesesaditelnosti leč ze zákonných důvodů a podrobení se disciplinární odpovědnosti.

1.3.2. Francie

V reformním dění silně centralizovaného francouzského státu se v posledních dekádách 20. století zviditelnila především decentralizace státní správy na územní samosprávu. Základní právní normou je zákon z 2. března 1982 o právech a svobodách obcí, departementů a regionů, který rozšířil autonomii místních samospráv zejména v oblasti sociální a školské správy. Protože tato reforma zůstala nedokončena, následovaly brzy další zákony, zejména zákon o zlepšení decentralizace z r. 1988 a další dva zákony týkající se měst a orientace územní správy republiky z počátku devadesátých let.⁴⁴

Na základě těchto zákonů se rozlišují státní zaměstnanci „agents de l’etat“ a ti, kteří mají formální status státní služby – „fonctionnaires“, jako např. zaměstnanci centrálních státních orgánů, učitelé, zaměstnanci telekomunikací apod. Na základě ústavy za bezchybný výkon státní služby nese odpovědnost premiér, ovšem úkoly spojené s faktickým fungováním institutu plní státní sekretář, kterému je podřízen Generální ředitel správy a státní služby a jeho úřad. Významnou úlohu zde hraje i ministr financí, neboť podepisuje všechny dokumenty vztahující se ke státní službě, pokud mají nějaký finanční dopad. Státní úředníci mohou působit dočasně na místech ve veřejném sektoru, případně i v soukromém, se zachováním práva na úřední postup a nároku na penzi. Tato situace může nastat jak z iniciativy úředníka, tak i úřadu, a umožňuje se tím tak určitá rotace zaměstnanců mezi veřejnou správou a soukromým sektorem, působení v mezinárodních organizacích, v místní správě, na univerzitách,

⁴³ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 54 - 55

⁴⁴ POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s.214 - 215

v zahraničí, v parlamentu a podobně.⁴⁵

Jestliže od roku 1982 šlo ve správních reformách prvořadě o decentralizaci státní správy, v současné době jde především o reformu státní služby a státní správy. V roce 1997 to byla dekoncentrace individuálních správních rozhodnutí, která se týkala zjednodušení správní řízení. V roce 1999 se posílila kapacita územních dekoncentrovaných služeb v horizontálním směru. Dalším příkladem dobré praxe je územní projekt, který umožňuje globální přístup. Činnost každé speciální služby je integrována do jednoho celku, který je založen na diagnóze silných a slabých stránek daného území. V říjnu 2000 na schůzi Meziministerského výboru pro státní reformu předseda vlády potvrdil vůli vlády pokračovat v reformě státní správy s cílem dosáhnout vyšší účinnosti a transparentnosti státní správy, jakož i její schopnosti naslouchat občanům. Na místní úrovni se zvýšila místní dynamika a prohloubila se dekoncentrace. Zpracovává se koncepce Inovačního portálu, která bude obsahovat informace o realizaci projektů, výroční zprávu, obecné nástroje práce či vzdělávání.⁴⁶

1.3.3. Itálie

Státní službu ve veřejnoprávním služebním poměru typu „career“ můžeme charakterizovat takto:

- přijetí do služby se provádí zásadně konkurzní formou
- služební poměr vzniká na základně jmenovacího aktu, jímž se úředníkovi uděluje příslušné označení (qualificazione) a definitiva (titolare), a jemuž někdy předchází služební doba. Následně je každoročně hodnocena úředníková výkonnost.
- služební postup podléhá velmi rigidnímu systému norem
- velmi podrobně a přesně jsou upraveny důvody změn služebního poměru
- disciplinární právo je rovněž dosti rigidní a jeho normy zahrnují úpravu zaviněných porušení služební disciplíny i sankcí i souvisejících procesních ustanovení
- služební poměr může být ukončen jen ze stanovených důvodů: dosažení věkové hranice služby, fyzická neschopnost, zrušení služby nebo snížení

⁴⁵ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 55 - 56

⁴⁶ POMAHÁČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 216 - 217

- početního stavu, disciplinární opatření, vlastní žádost úředníka
- jmenování definitivním úředníkem nebo přidělení do služby se provádějí podle volné úvahy, diskrečně, a počítají se k aktům, které nepatří k právnímu statusu zaměstnance ve veřejné službě

Zaměstnanci ve veřejné službě se člení na státní úředníky (ústřední a regionální), na zaměstnance obecní a provinciální a na zaměstnance veřejných podniků. Právní úprava úřednického práva je obsažena v dekretech prezidenta republiky s mocí zákona z roku 1957 a ze 70. let. U zaměstnanců lokálních, obcí a ve státních podnicích je na základě minimální právní úpravy poměrně silně rozvinuta úprava poměrů kolektivními smlouvami.⁴⁷

1.3.4. Německo

Spolková republika Německo má státní zřízení federativního typu, což má výrazný dopad na koncepci i provádění správních reforem, neboť je zapotřebí více jednání mezi jednotlivými správními úrovněmi. Nalézání konsensu je obtížnější a časově náročnější záležitostí a reformy se proto provádějí jako kontinuální proces a nikoli jednorázově.⁴⁸

Státní služba patří k typu kariéernímu. Státní úředník je jmenován úředníkem doživotním, jestliže se osvědčil v předepsané zkušební době, maximálně pětileté, a dovršil 27 let věku. Ke zvláštním povinnostem úředníků patří zejména povinnost nestrannosti výkonu úřadu. Zákon stanoví, že úředník slouží všemu lidu, ne pouze jedné straně a celým svým chováním se musí znát ke svobodnému a demokratickému zřízení v duchu ústavy a zaručovat jeho zachování. Úředník je vázán příkazy a směrnicemi nadřízených, nese povinnost mlčenlivosti, je na svých právech určitým způsobem omezen, tj. platí pro něj zákaz anebo omezení vedlejší výdělečné činnosti a přijímání odměn či darů. Úředníci podléhají zvláštní trestní, civilní a disciplinární odpovědnosti. Zákony o „úřednickém postavení“ na každé úrovni působení obsahují obecnou úpravu služebních poměrů a jsou doplněny dalšími zákony o platech, služebním postupu, penzijním zaopatření i o disciplinárním právu. Nejvyšším „správcem“ státní služby je Spolkový personální výbor v čele s Prezidentem Spolkového účetního

⁴⁷ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 56

⁴⁸ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 219 - 220

dvora a členy jmenovanými spolkovým prezidentem. Podílí se na tvorbě úřednického práva a na kontrole jeho provádění.⁴⁹

1.3.5. Rakousko

Státní služba ve veřejnoprávním služebním poměru patří k typu kariérnímu. Po čtyřleté zatímní službě je úředník jmenován definitivně, doživotně, což znamená, že zůstává ve služebním poměru i po svém penzionování. Dále úředník podléhá zvýšené odpovědnosti trestní, civilní a disciplinární a z jeho postavení vyplývají mnohé povinnosti, jako je např. vázanost pokyny udělenými k tomu příslušnými představenými, doživotní mlčenlivost o úředních věcech nebo zvláštní věrnostní povinnost založená slibem věrnosti a zaměřená na dodržování právního řádu. Na základě právní úpravy se rozlišují veřejní zaměstnanci mimosmluvní – úředníci, a smluvní. Postavení spolkových úředníků upravuje zákon o úřednickém služebním právu, postavení zemských úředníků zákonodárství každé země, ovšem ve shodě se zastřešujícím spolkovým zákonem.⁵⁰

Podstatnou částí rakouské správní reformy je realizace elektronické správy. Další informační iniciativou spolkové vlády je projekt e-Rakousko v e-Evropě, který umožní konkrétní implementaci rozhodnutí Rady Evropské unie. Základní podmínkou úspěchu inovačního programu je akceptace inovací zaměstnanci státní správy a jejich angažovanost v programu. K tomu má napomoci nový systém školení a dalšího vzdělávání správních manažerů. Rakouští reformátoři jsou přesvědčeni o tom, že spolková státní správa jako rozsáhlá organizace může být dále modernizována pouze na základě holistického reformního modelu, který vyžaduje spojené úsilí politiků a státních zaměstnanců, angažovanost všech pracovníků a integraci všech ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. To je poněkud překvapivé zjištění, protože v jiných členských státech Evropské unie se naopak upřednostňuje postupný, inkrementální reformní model.⁵¹

⁴⁹ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 57 - 58

⁵⁰ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 61

⁵¹ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 224

1.3.6. Spojené království

Správní reformy ve Spojeném království jsou velice složitým jevem. Westminsterský model se stal základem správních systémů celé řady států různých kontinentů (v Evropě zejména Irska, Nizozemí a některých severských zemí, dále USA, Nového Zélandu, Austrálie, do jisté míry i Kanady a dalších). Je to zejména systém civil service a civil servants, který je základem státní služby ve Spojeném království, a proto též základem reformních snah moderní doby, dále britské institucionálně-organizační reformy a zejména New Public Management.⁵² Reforma státní služby moderní doby je spjata podle většiny autorů s činností Komise o státní službě pod předsednictvím Lorda Fultona a její výslednou zprávou z roku 1968.⁵³ Tato zpráva konstatuje, že státní služba na konci 60. let 20. století je stále produktem filozofie 19. století, provádí její analýzu a navrhuje, aby do státní služby byl zaveden princip odpovědného řízení, aby byly jasně stanoveny působnost a odpovědnost na jedné straně a kádr pracovníků schopných je plnit na straně druhé.⁵⁴

Státní zaměstnanci jsou „služebníci královské koruny“ a v rozsahu, který „koruna“ připustí, jsou podrobena pracovnímu zákonodárství. Obecné regule a podmínky služby, i disciplinární řízení jsou předmětem kolektivních smluv uzavíraných odbory. Z hlediska možné účasti v politice jsou zaměstnanci rozděleni do tří skupin. Manuální pracovníci nejsou omezeni, příslušníci střední zaměstnanecké skupiny mohou získat souhlas k politické aktivitě, nesmějí však kandidovat do parlamentu a do Evropského parlamentu. Vysocí úředníci se mohou, se zvláštním svolením, účastnit politického dění místního významu. Úředníci jsou vázáni zejména zákonem o služebním tajemství a právními akty, upravujícími přijímání darů a souhlas k placeným činnostem, které v zásadě nejsou dovoleny. Premiér je i ministrem státní služby, tuto jeho působnost však většinou vykonává státní tajemník. V úřední rovině odpovídá za státní službu úřad vlády a ministr financí.⁵⁵

⁵² **Nový veřejný management**

⁵³ Základy moderní britské státní služby jsou zakotveny již v Report on the Organization of the Permanent Civil Service autorů Stafforda Northcota a Charlese Trevellyana z roku 1853, které byly dále rozpracovány ve zprávách dalších komisí ustavovaných jednotlivými vládami v 2. polovině 19. století a v 1. polovině 20. století.

⁵⁴ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 226 - 227

⁵⁵ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 64 - 65

1.3.7. Současné vývojové tendence v Evropě

Jako základní vývojovou tendenci lze spatřovat změnu „profesionální tváře“ státní služby. Stále rostoucí úloha prognostická a rozhodovací klade čím dál vyšší nároky na kvalifikaci úředníků. Ta má většinou charakter středního všeobecného či odborného stupně vzdělání, či klasického právnického vzdělání. Je nutné ji prohlubovat směrem k vyšší odbornosti, k čemuž dochází zejména přijímáním odborníků z daných oblastí, kteří přicházejí vykonávat činnosti ve státní službě.

Další významnou tendencí je prosazování jednotného systému řízení personální práce. Vývoj směřuje k vytvoření jednotných center obecného řízení personální práce ve státní službě, z čehož plyne, že bude jednotně uskutečňována personální politika týkající se vzniku služebního poměru, služebního postupu, skončení služebního poměru včetně odchodu do výslužby, odměňování a podobně.

Evropské státy rovněž hledají řešení, jak přizpůsobit státní službu rychle se měnícím podmínkám tržního hospodářství a snížit tak relativní zaostávání tohoto institutu oproti rychlému rozvoji v soukromé sféře. Břemenem se v této souvislosti stává institut tzv. definitivy, který často přetrvává ve své podobě z 19. století a neumožňuje rychlé obměňování a omlazování v řadách vedoucích pracovníků nebo vytvoření soutěžního prostředí pro větší stimulaci úředníků. Prozatímne je tento stav řešen např. větší otevřeností konkurzů na vyšší místa ve státní službě.⁵⁶

V zhruba třech desetiletích jsme byli svědky toho, jak se klasický, zdánlivě rigidní model úřednického práva v mnoha zemích postupně rozvolňoval. Splývání znaků služebního a pracovního (zásadně smluvního) poměru v „úřednickém stavu“ rozhodně není jen jevem známým z naší zkušenosti. V západoevropské praxi ovšem zaznamenáváme i pozoruhodné reakce na tento vývoj. Řada práv a povinností úředníků byla rekonstruována do souborů profesních etických pravidel. Uplatnil se rovněž princip kolektivního vyhodnocování schopností a „zásluh“ některých skupin úředníků. Navíc, prokazuje se, že i v oblasti „čistého úřadování“ nyní silněji než dříve působí *softlaw* orientované na zájem klienta

⁵⁶ VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997., s. 65 - 66

veřejné správy. Proto také u mnoha úřadů v zahraničí zjišťujeme, že řešení stížností na vady úředního postupu zde sice není upraveno obecně závazným způsobem, ale vnitřní kontrolní režim funguje perfektně. Při zobecňování naší zkušenosti se spíše setkáváme s tvrzením, že tam, kde není zakotven určitý postup v procesním řádu přijatém formou zákona, je účastník řízení takřkajíc bez nároku, protože žádný úředník nebude přece dělat to, co nemusí. „Měkké“ úřednické právo mnoha západních států však považuje například to, že o úředním jednání je bezodkladně vyroben průkazný zápis, za takovou profesionální samozřejmost, že by snad bylo urážkou zákona vtělovat takovou povinnost do předpisu vysoké právní síly.⁵⁷

Žádný právní dokument Evropské unie nepředepisuje model veřejné správy, který by měl být přijat členskými státy; o charakteru moci výkonné, o struktuře, funkcích a činnosti veřejné správy si rozhodují členské státy samy. Za samozřejmou povinnost se však považuje respektování a dodržování jistých společných principů, na nichž spočívá státní zřízení každé členské země. Tyto principy vycházejí z hlavní zásady právního státu a zahrnují zejména princip neutrality, rovnosti (nediskriminace), právní jistoty, otevřenosti a transparentnosti, odpovědnosti, výkonnosti a účinnosti veřejné správy. Dodržování těchto principů nebrání jistá variabilnost veřejné správy mezi členskými státy, která vyplývá z národních tradic, specifických hodnot a úkolů, které se zřetelně odlišují.⁵⁸

2. Vymezení a výklad vybraných pojmů

Správní úřad

Zákon o státní službě vychází při určení správního úřadu z formálních znaků, že jde o ministerstvo nebo jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy. Zákon vychází z institucionálního pojetí, nikoli z pojetí funkčního, se kterým se lze v právním řádu rovněž setkat. Ve funkčním pojetí je správní úřad chápán jako souhrn kompetencí přiřazených určité organizační jednotce nebo orgánu k výkonu působnosti realizované správními úkony.⁵⁹

⁵⁷ POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vyd. Praha. ISV nakladatelství, 1999., s. 133

⁵⁸ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 214

⁵⁹ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015.

Služební úřad

Zákon tímto pojmem označuje instituci, u které vykonává státní zaměstnanec státní službu. Zároveň zákon předvídá možnost rozšíření okruhu služebních úřadů jiným, zvláštním zákonem i na jiné instituce, než jsou správní úřady. Takovými úřady jsou Státní fond životního prostředí ČR, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní zemědělský intervenční fond a Centrum pro regionální rozvoj ČR.⁶⁰

Představený a jeho zastupování

Představeným je podle § 9 odst. 1 věty první zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon“), „*státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy*“.

Zastupování představeného je upraveno v § 9 odst. 7 a v § 66 zákona. Zastupování podle § 9 odst. 7 zákona: „*Představený ze svých přímo podřízených představených určí jednoho, který je jeho zástupcem. Nemá-li představený přímo podřízené představené, nebo jde-li o náměstka pro řízení sekce nebo o ředitele odboru v ministerstvu nebo v Úřadu vlády, určí zástupce ze svých podřízených státních zaměstnanců. Takto určený státní zaměstnanec zastupuje představeného v plném rozsahu jeho činnosti; přitom se považuje za představeného.*“ Za použití pouze jazykového výkladu by z tohoto ustanovení vyplývala povinnost představeného určit ze svých podřízených státních zaměstnanců jednoho jako svého stálého zástupce.

Tuto povinnost nelze chápat direktivně, analogicky by se zde mělo uplatnit vymezení zastupování, tak jak jej upravuje § 124 odst. 2 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, podle něhož určený zástupce „*trvale zastupuje vedoucího zaměstnance v plném rozsahu jeho řídicí činnosti, je-li toto zastupování u zaměstnavatele upraveno zvláštním právním předpisem nebo organizačním předpisem*“. Určení zástupce představeného je na místě především v početnějším organizačním útvaru nebo tam, kde jsou vykonávány různorodé činnosti, jejichž část

S. 18

⁶⁰ PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. S. 25 - 26

pak řídí zástupce. Přednostně by měl být zástupcem představeného jeho podřízený představený, který vykonává službu na nižším stupni řízení. Pokud však nemá představený v podřízenosti jiné představené na nižším stupni řízení nebo jedná-li se o náměstka pro řízení sekce nebo ředitele odboru v ministerstvu nebo Úřadu vlády, může určit svého zástupce i z jemu podřízených státních zaměstnanců.

Ze znění citovaného ustanovení zákona je patrné, že rozsah zastupování představeného není vázán na jakoukoliv další podmínku, tedy ani na podmínku nepřítomnosti představeného. Pokud by měl zákonodárce skutečně zájem omezit rozsah zastupování představeného pouze na dobu jeho nepřítomnosti, učinil by tak výslovně přímo v textu ustanovení § 9 odst. 7 zákona. Jestliže tak neučinil, nelze existenci takové podmínky ze stávajícího znění zákona dovozovat.

Zastupování podle § 66 odst. 1 zákona: *„Státní zaměstnanec je povinen na základě příkazu zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě, než je zařazeno služební místo, na které byl jmenován.“* V tomto případě se jedná o situaci, k níž může dojít, pokud není služební místo představeného obsazeno a není určen zástupce představeného podle § 9 odst. 7 zákona nebo není přítomen ve službě ani představený ani jeho zástupce podle § 9 odst. 7 zákona. Představený, který má být zastoupen, nebo jeho nadřízený představený svým příkazem určí ad hoc jiného státního zaměstnance, který bude představeného zastupovat. Na rozhodování o zastupování představeného podle § 66 zákona se ve smyslu § 159 odst. 2 písm. c) zákona nevztahují ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení. Zástupci určenému podle § 66 odst. 1 zákona nepřísluší oproti zástupci určenému podle § 9 odst. 7 zákona příplatek za vedení uvedený v příloze č. 2 zákona. Při zastupování delším 4 týdnů mu náleží plat, který by mu náležel, pokud by byl zařazen na služebním místě představeného, kterého zastupuje, na tento případ se vztahuje ustanovení § 159 odst. 1 písm. d) zákona, služební orgán musí v této věci vydat formalizované rozhodnutí.

Služební orgán

Tato definice v zákoně reaguje na nutnost určení jednotlivých služebních orgánů, tedy definuje se pojem „služební orgán“ a stanovují se jeho kompetence. Jedná se o odlišnou konstrukci, jako například u zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kde služební pravomoc je obecně dána řediteli

bezpečnostního sboru a ten ji svým služebním předpisem deleguje dále na další služební funkcionáře. Dle zákona o státní službě je služební orgán vláda anebo pověřený člen vlády, náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu a státní tajemník a personální ředitel v rámci sekce na Ministerstvu vnitra. Tyto služební orgány mají jedna a rozhodovat ve věcech služebního poměru a řídit činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců.⁶¹

Výběrové řízení

Většina lidí se od počátku své profesní kariéry více či méně často účastní výběrového řízení na obsazení některého z volných pracovních míst. S účinností zákona o státní službě se však uchazeči o místo ve státním sektoru musejí připravit na to, že budou-li se hlásit do výběrového řízení a půjde-li o místo služební, budou tato výběrová řízení vedena odlišně od doposud konaných výběrových řízení na obsazování pracovních míst.

3. Veřejnoprávní povaha služebního poměru

Speciální právní úprava postavení státního civilního (neozbrojeného) úřednictva má v českých zemích dlouholetou tradici. Některé instituty „úřednického práva“ navazují na regulaci předchozího stavovského a absolutistického feudalismu, jiné představují zcela moderní instituty. Příkladem mohou být podmínky přijetí do služby, kdy šlo o požadavek státní příslušnosti (vznikající původně z inkolátu a indigenátu,⁶² později z příslušnosti k zemi), podmínky věkové hranice, způsobilosti k právním úkonům anebo znalosti státního, resp. úředního jazyka, trestní bezúhonnost, zákaz příbuzenství a především zásady povinné kvalifikace (tj. vzdělání a odborné praxe).⁶³ Dále lze

⁶¹VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. Zákon o státní službě s poznámkami. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015., s. 39

⁶² Inkolát, někdy také indigenát, byl pojem středoevropského, českého a rakouského stavovského práva a označoval příslušnost mezi plnoprávné domácí šlechtické rody, jakousi středověkou obdobu šlechtického občanství.

⁶³ Klasickým příkladem veřejnoprávní úpravy úřednického (služebního) práva je na našem území Zákon č. 15/1914 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika). Pokud se dle služební pragmatiky praktikanti kdykoliv během zkušební doby neosvědčili anebo následně neuspěli u zkoušek potřebných pro jmenování do služebního poměru, byli po vyslechnutí kvalifikační komise propuštěni s odstupným ve výši jednoměsíčního adjuta.

poukázat na zvláštní způsob vzniku služebního vztahu,⁶⁴ složení slibu nebo ochranu před skončením tohoto vztahu (tzv. definitiva).⁶⁵ V zásadě dělíme služební poměry na služební poměry příslušníků ozbrojených sil a služební poměry civilních zaměstnanců státu (tzv. neozbrojenci). Služební poměry příslušníků ozbrojených sil jsou dále vnitřně diferencovány na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů a na služební poměr vojáků z povolání.⁶⁶

Zákon o státní službě věnuje značnou pozornost předpokladům potřebným pro výkon služby, způsobilosti k výkonu služby a procesu přijímání nových státních zaměstnanců a jejich vzdělávání, které mají zajistit žádoucí kvalitu a odbornost činností vykonávaných státními zaměstnanci. Služební poměr se vyznačuje vyšší mírou stability než pracovní poměr zaměstnanců podle právní úpravy pracovněprávních vztahů v zákoníku práce a kdy zaměstnavatelem je stát, především stanovením systemizace služebních míst státních zaměstnanců a stanovením pravidel pro skončení služebního poměru státního zaměstnance.⁶⁷

Služebním poměrem se dnes rozumí vztah mezi fyzickou osobou vykonávající službu na straně jedné a státem, resp. veřejným sborem, na straně druhé. Na první pohled by se mohl zdát obdobný pracovněprávnímu poměru, tyto dva poměry však nelze zaměňovat, neboť z hlediska českého práva jde o odlišný institut, který se pracovněprávnímu poměru v některých aspektech pouze podobá. Zatímco služební poměr je ve své podstatě vztahem veřejnoprávním, pracovní poměr je typickým reprezentantem vztahu soukromoprávního. Rozhodujícím kritériem pro určení, zda daný právní vztah je vztahem soukromoprávním nebo veřejnoprávním, je přitom vzájemné postavení účastníků. Mají-li subjekty rovné postavení, tedy nemůže-li jeden druhému jednostranně určovat jeho práva a povinnosti, jedná se o poměr soukromoprávní. Naopak o poměr veřejnoprávní se jedná tam, kde subjekty nemají rovné postavení a jeden z nich tak může druhému

⁶⁴ Státní služební poměr vznikl podle služební pragmatiky nikoliv uzavřením smlouvy (akceptací oferty), ale jednostranným právním úkonem – jmenováním, tedy správním rozhodnutím. V souladu s ust. § 7 služební pragmatiky musela dotyčná osoba nastoupit do služby v den vymezený v dekretu. Když v něm nebylo uvedeno určité datum, muselo se tak stát do 14 dnů od doručení, jinak služební poměr pravomocně nevznikl, ledaže překážkou, která zabránila splnit povinnost včasného nástupu, byly závažné důvody, které osoba uvedla opět v prekluzivní lhůtě 14 dnů.

⁶⁵ Definitiva byla služební pragmatikou i předchozí úpravou chápána jako trvalost, neměnnost právního statusu. Díky tomu i úředník v penzi tedy patřil podle tohoto pojetí mezi úředníky, byť *sui generis* s poněkud modifikovanými právy a povinnostmi.

⁶⁶ Štefko M., Šouša jr. J., *Za kvalitní novou služební pragmatiku*. © 2012 Právnická fakulta Masarykovy univerzity.

⁶⁷ BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vyd. Praha: VOX, a.s., 2015, s. 61

jeho práva a povinnosti jednostranně (vrchnostensky) stanovovat, byť v mezích zákona. Rozdíly mezi těmito dvěma přístupy ve vztahu ke služebnímu poměru nebyly v průběhu 90. let příliš patrné. Vzhledem však k tomu, že s postupnou kultivací právního prostředí ČR se stále větší množství osob domáhalo svých nároků ze služebního poměru soudní cestou, musela se i judikatura otázky právní povahy služebního poměru dříve či později dotknout, neboť tato měla na praktické uplatňování služebního práva velmi významný vliv.⁶⁸

Co v českém právním řádu znamená a jak je vyjádřen služební poměr možno dovodit z Usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. Zn. 21 Cdo 2221/2002, ze dne 7. května 2003, který se sice týká služebního poměru policisty, nicméně, analogicky je aplikovatelný pro problematiku související se služebním poměrem státního zaměstnance. *„Služební poměr policisty vznikající mocenským aktem služebního funkcionáře (rozhodnutím o přijetí), je svojí povahou právním poměrem státně zaměstnaneckým - veřejnoprávním a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Vzájemné vztahy účastníků služebního poměru se vyznačují tím, že jeden účastník vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci a tím jako silnější subjekt, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva.“*⁶⁹

Porevoluční judikatura nebyla až do roku 2005 v názoru na povahu služebního poměru jednotná. Zřejmě z důvodu překotného vývoje v oblasti správního práva, které bylo významně ovlivněno obnovením plnohodnotného správního soudnictví v souvislosti s přijetím soudního řádu správního⁷⁰, některé soudy považovaly služební poměr za soukromoprávní vztah a vzájemná práva a povinnosti mezi státem a osobou ve služebním poměru za soukromoprávní věc. Tím také odůvodňovaly, ve spojení s § 68 písm. b) soudního řádu správního, nemožnost domáhání se nároků ze služebního poměru ve správním soudnictví a odkazovaly účastníky na občanskoprávní řízení před obecným soudem.⁷¹ Tento přístup tak znamenal, že služební poměr byl částí odborné veřejnosti vnímán jako pracovněprávní vztah obohacený o procesní prvky, tedy o řízení, ve kterém

⁶⁸ FICHTNER, Matěj, Opomíjená realita: praktické dopady veřejnoprávní povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 169–177

⁶⁹ BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2. vyd. Praha: VOX, a.s., 2015, s. 61

⁷⁰ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

⁷¹ Viz např. Usnesení Krajského soudu v Brně čj. 30 Ca 16/2003-22 ze dne 13. února 2003

služební orgán rozhoduje o soukromoprávních věcech. Pro pořádek je však třeba dodat, že v té době již existovala i protikladná judikatura, která se přikláněla k veřejnoprávnímu charakteru služebního poměru. Nejsilnější argumenty poskytoval zřejmě rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 29/2003-97 ze dne 30. října 2003.⁷²

Z pohledu jednotnosti judikatury nastal zlomový okamžik v roce 2005, kdy zvláštní senát⁷³ rozhodl kompetenční spor mezi Městským soudem v Brně a Krajským soudem v Brně. Spor se týkal povahy služebního poměru a ve vztahu k ní i opakovaně se objevující otázky, zda je o žalobě proti rozhodnutí služebního orgánu příslušný rozhodovat správní soud nebo obecný soud. Ve svém usnesení čj. Konf 76/2004-12 a čj. Konf 49/2005-4 ze dne 17. 8. 2005 zvláštní senát judikoval, že služební poměr „vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení“. Dále zvláštní senát judikoval, že: „Právní povaha služebního poměru příslušníků Policie České republiky postihuje zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva.“

Tento judikát z vrcholové úrovně českého soudnictví sjednotil náhled na podstatu služebního poměru a poskytl budoucím účastníkům určitou procesní jistotu ve vztahu k posouzení právní povahy služebního poměru, neboť je nepravděpodobné, že by soudy nižší instance ignorovaly takto závažnou argumentaci, a ještě nepravděpodobnější, že by při případné kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil věc jinak než v souladu s judikátem, na jehož obsahu se velkou měrou sám podílel.⁷⁴ K soudnímu projednávání sporů ze služebního poměru je tedy příslušný soud ve správním soudnictví. Této linii se

⁷² FICHTNER, Matěj, Opomíjená realita: praktické dopady veřejnoprávní povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 169–177

⁷³ k povaze zvláštního senátu viz zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

⁷⁴ zmíněná usnesení čj. Konf 76/2004-12 a čj. Konf 49/2005-4 ze dne 17.8.2005 v zásadě přebírají dřívější argumentaci a právní názor Nejvyššího správního soudu.

nadále judikatura drží - bez ohledu na to, zda je v daném případě žalobcem stát nebo osoba ve služebním poměru - viz např. Usnesení Nejvyššího soudu ČR čj. 21 Cdo 1170/2008 ze dne 3. června 2009, Usnesení Městského soudu v Praze čj. 23 Co 411/2005-51 ze dne 30. září 2005 nebo Usnesení Nejvyššího soudu ČR čj. 21 Cdo 3854/2008 ze dne 4. listopadu 2009.⁷⁵

U soukromoprávních vztahů (jakými jsou pracovněprávní vztahy) je také klíčová zásada autonomie vůle, kdy účastníci těchto vztahů si mohou v mezích vymezených právními předpisy dělat, co chtějí. To pro veřejnoprávní vztahy neplatí: pro ně a pro orgány veřejné moci platí naopak zásada objektivit – orgán veřejné moci nesmí postupovat a rozhodovat libovolně, ale může svou moc uplatnit pouze k zákonným účelům a v zákonném rozsahu. Například, pokud jsou v pracovním poměru dány důvody, pro které je možné ukončit pracovní poměr výpovědí (např. zaměstnanec hrubě poruší své povinnosti) je na uvážení zaměstnavatele, zda zaměstnanci výpověď z tohoto důvodu dá či nikoliv. Naopak, pro služební poměr bude pravděpodobně platit, že pokud budou naplněny zákonné důvody pro jeho skončení, bude služební orgán úřad povinen rozhodnout o jeho skončení.⁷⁶

Základním důsledkem této skutečnosti je, že služební poměry obecně nebudou podléhat úpravě právních předpisů soukromého práva, tedy zejména občanskému zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), ale naopak úpravě právních předpisů práva veřejného – základním subsidiárním předpisem vůči zákonu o státní službě tak bude správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na služební poměr se tak nebudou uplatňovat ani základní zásady soukromého práva, vyjádřené v Hlavě první občanského zákoníku, ale naopak se budou aplikovat zásady uplatňování veřejné moci a základní zásady správního řízení vyjádřené v § 2 až § 8 správního řádu. Dále, vzhledem k tomu, že například kárné řízení nebo řízení o skončení služebního poměru bude svou povahou v podstatě řízením sankčním, budou se pravděpodobně v těchto řízeních analogicky uplatňovat také základní zásady trestního řízení tak, jak jsou uplatňovány v současné době v řízeních týkajících se služebních poměrů

⁷⁵ FICHTNER, Matěj, Opomíjená realita: praktické dopady veřejnoprávní povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 169–177

⁷⁶ VEJSADA, D.; ERÉNYI T.; *Zákon o státní službě - Co čeká státní zaměstnanec?*, EPRAVO.CZ, publ. 2.3.2015

příslušníků bezpečnostních sborů.⁷⁷ Veřejnoprávní povaha služebního poměru se projeví i v rámci ujednání mezi služebními orgány a státními zaměstnanci. Vzhledem k tomu, že se v tomto právním vztahu neuplatní autonomie vůle, která je typická pro soukromoprávní vztahy, budou ujednání se státními zaměstnanci možná pouze tam, kde je zákon o státní službě výslovně připouští a s takovým obsahem, který je zákonem výslovně umožněn⁷⁸

4. Státní služba v prostředí ústředního orgánu státní správy – Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy

4.1 Historický vývoj a působnost ministerstva

4.1.1. Ministerstvo školství v habsburské monarchii

Ministerstvo školství bylo zřízeno nejvyšším rozhodnutím č. LXXI/34 Sb. ze dne 23. března 1848. Sídlo ve Vídni a jeho působnost zahrnovala celé území tehdejší monarchie. Nejvyšším rozhodnutím z 2. března 1867 bylo Státní ministerstvo zrušeno a současně bylo znovuzřízeno Ministerstvo kultu a vyučování, tentokrát s působností pouze pro předlitavské země, tedy tu část Rakousko-Uherska, jejíž součástí byly české země. Tímto úředním aktem tak došlo k definitivnímu konstitování nejvyšší instance školské správy v našich zemích. Ministerstvu náležela nejvyšší správa veškerého školství a dozor nad ním. Od roku 1868 byla vykonávána trojstupňovitým systémem školních rad (zemských, okresních a místních školních rad). V kompetenci ministerstva byly dále zahrnuty záležitosti náboženské a záležitosti související s podporou věd a umění. Takto vymezená působnost ministerstva platila bez podstatných změn až do rozpadu Rakousko-Uherska v roce 1918.

4.1.2. Ministerstvo školství v období samostatné Československé republiky

Nově vzniklá Československá republika převzala tzv. recepčním zákonem, první právní normou, kterou přijal Národní výbor československý 28. října 1918,

⁷⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007

⁷⁸ VEJSADA, D.; ERÉNYI T.; *Zákon o státní službě - Co čeká státní zaměstnanec?*, EPRAVO.CZ, publ. 2.3.2015

celý právní řád a právní systém rakousko-uherské monarchie pro české země, a to včetně působnosti jednotlivých ministerstev. Zákonem Národního výboru československého č. 2/1918 Sb. ze dne 2. listopadu 1918 byl zřízen Úřad pro správu vyučování a národní osvětu. Brzy se však pro nejvyšší správní úřady začaly používat termíny ministerstva a pro ministerstvo školství byl ustálen název Ministerstvo školství a národní osvěty. Definitivně byla správa školství v předmnichovském Československu upravena zákonem č. 292/1920 Sb. ze dne 9. dubna 1920. „*Státu přísluší nejvyšší správa veškerého vychování a vyučování a dozor k němu. Správu tu vykonává stát ministerstvem školství a národní osvěty*“, praví se v § 1 tohoto zákona.

Kompetence ministerstva školství byly značně rozsáhlé, zmíním alespoň ty nejpodstatnější - v legislativní oblasti připravovalo vládní osnovy zákonů a vládních nařízení, v rámci platných zákonů vydávalo všeobecné směrnice vztahující se ke školství, schvalovalo normy vydávané podřízenými institucemi a ústavy (např. jednací řády akademických senátů a profesorských sborů vysokých škol), rozhodovalo o rozpočtu v resortu školství, o systemizaci míst ve školách. Ministerstvo vydávalo zkušební řády, rozhodovalo o čestných názvech škol, ustanovovalo ministerské inspektory.

I v období předmnichovské republiky byly kompetence ministerstva nad národním školstvím (obecné školy, měšťanské školy, střední školy a odborné školy) realizovány prostřednictvím trojstupňovitého systému školních rad – zemských školních rad, okresních školních výborů a místních školních rad. Místní školní rady působily na základě zákona č. 292/1920 Sb. v každé obci, ve které byla škola. Vysoké školy byly řízeny přímo ministerstvem.

4.1.3. Ministerstvo školství v letech 1939-1989

Po vyhlášení Protektorátu Čechy a Morava 15. března 1939 byly záležitosti školství v kompetenci české vlády, bezvýhradně podřízené Velkoněmecké říši. Protektorátní Ministerstvo školství a národní osvěty se stalo nástrojem prosazování nacistické germanizační a odnárodňovací politiky v českém školství, která směřovala k jeho postupné likvidaci.

Na území osvobozeného Československa byla Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb., o nové organizaci vlády a ministerstev v době

přechodné, obnovena činnost nejvyšší instance školské správy – Ministerstva školství a osvěty. K významnějším změnám v působnosti Ministerstva školství a osvěty došlo po roce 1948, kdy však školská politika, a tedy i její řízení, byla v podstatě určována usneseními a direktivami Komunistické strany Československa.

4.1.4. Ministerstvo školství po roce 1989

Po listopadu 1989 dochází v důsledku pádu komunistického režimu k transformaci českého školství. Jeho pilíři jsou nový školský zákon 561/2004 Sb. a Národní program rozvoje vzdělávání ve školství (Bílá kniha). Podstatné změny, které ovlivnily kompetence ministerstva, se uskutečnily po roce 1989 i v oblasti řízení školství. Dne 13. prosince 1990 přijala Česká národní rada zákon 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. Přijatým zákonem bylo zavedeno odvětvové řízení školství. Podle § 2 tohoto zákona samosprávu ve školství vykonává obec a nově zřízené školské úřady. Přijetím tohoto zákona tak učitelé přestali být zaměstnanci ministerstva vnitra (resp. školských odborů úřadů státní správy). Přijetí tohoto zákona mělo dopad i na organizační strukturu ministerstva školství – bylo vytvořeno pracoviště pro řízení škol na Moravě a ve Slezsku se sídlem v Olomouci. O dvanáct let později, v souvislosti s reformou státní správy však bylo odvětvové řízení školství zákonem č. 284/2002 Sb. zrušeno a správa škol přešla na obecní a krajské úřady. Významným zákonem pro fungování českého školství byl zákon České národní rady 474/1992 Sb.⁷⁹, na jehož základě přecházela působnost v profesní přípravě učňů z ministerstva školství na nově zřízené ministerstvo hospodářství.⁸⁰

V současné době je působnost ministerstva upravena zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR ve znění pozdějších předpisů (tzv. kompetenční zákon). Dle § 7 tohoto zákona je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež, tělesnou

⁷⁹zákon o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky

⁸⁰KLOČKOVÁ L., BARTOŠOVÁ J., ŠIMEK E. 165 let Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, MŠMT

výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy dále koordinuje činnost ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy a profesních komor v oblasti systému uznávání odborné kvalifikace podle zvláštního zákona⁸¹ a v oblasti získávání kvalifikací v systému dalšího vzdělávání podle zvláštního právního předpisu.⁸² Podřízeným správním úřadem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je Česká školní inspekce.

4.1.5. Přehled ministrů a ministryň školství od habsburské monarchie po současnost

Na postu ministra či ministryně školství, mládeže a tělovýchovy se od roku 1993 vystříдалo 17 osob. Větší fluktuaci ministrů a ministryň vykazuje už jen ministerstvo zdravotnictví. Průměrná „životnost“ ministra a ministryně školství je 17 měsíců.⁸³

1993 - 2016 Česká republika

Kateřina Valachová (od 17. 6. 2015)

Michaela Marksová-Tominová (5. 6. 2015 - 17. 6. 2015)

Marcel Chládek (29. 1. 2014 - 5. 6. 2015)

Dalibor Štys (10. 7. 2013 – 29. 1. 2014)

Petr Fiala (2. 5. 2012 – 10. 7. 2013)

Josef Dobeš (13. 7. 2010 – 30. 3. 2012)

Miroslava Kopicová (8. 5. 2009 – 13. 7. 2010)

Ondřej Liška (4. 12. 2007 – 8. 5. 2009)

Martin Bursík (2. 11. 2007 – 4. 12. 2007)

Dana Kuchtová (9. 1. 2007 – 3. 10. 2007)

Miroslava Kopicová (4. 9. 2006 – 8. 1. 2007)

Petra Buzková (15. 7. 2002 – 4. 9. 2006)

Eduard Zeman (22. 7. 1998 – 12. 7. 2002)

⁸¹ zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků

⁸² zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání a o změně některých zákonů (zákon o uznávání výsledků dalšího vzdělávání)

⁸³ BŘEŠŤAN R., Chládek trefil průměr: životnost českého ministra školství je 17 měsíců. © 2014 HlídacíPes.org

Jan Sokol (3. 1. 1998 – 17. 7. 1998)

Jiří Gruša (3. 6. 1997 – 2. 1. 1998)

Ivan Pilip (2. 5. 1994 – 2. 6. 1997)

Petr Piřha (3. 7. 1992 – 27. 4. 1994)

1990 - 1992 Česká republika (součást ČSFR)

Petr Vopěnka (29. 6. 1990 – 2. 7. 1992)

Milan Adam (5. 12. 1989 – 27. 6. 1990)

1969 - 1989 Česká socialistická republika (součást ČSSR)

Synková, Jana (12. 10. 1988 – 4. 12. 1989)

Karel Juliš (8. 5. 1987 – 11. 10. 1988)

Milan Vondruška (8. 10. 1975 – 7. 5. 1987)

Josef Havlín (8. 7. 1971 – 8. 10. 1975)

Jaromír Hrbek (27. 8. 1969 – 7. 7. 1971)

Vilibald Bezdíček (9. 1. 1969 – 27. 8. 1969)

1960 - 1968 Československá socialistická republika (ČSSR)

Vladimír Kadlec (8. 4. 1968 – 8. 1. 1969)

Jiří Hájek (10. 11. 1965 – 7. 4. 1968)

Čestmír Císař (20. 9. 1963 – 10. 11. 1965)

František Kahuda (11. 7. 1960 – 19. 9. 1963)

1945 - 1960 Československá republika (ČSR)

František Kahuda (12. 12. 1954 – 11. 7. 1960)

Ladislav Štoll (1. 10. 1953 – 12. 12. 1954)

Ernest Sýkora (1. 2. 1953 – 1. 10. 1953)

Zdeněk Nejedlý (25. 2. 1948 – 28. 2. 1953)

Jaroslav Stránský (2. 7. 1946 – 2. 3. 1948)

Zdeněk Nejedlý (5. 4. 1945 – 2. 7. 1946)

1940 - 1945 Československá vláda v exilu

Juraj Slávik (pověřen řízením od 12. 11. 1942 – 5. 4. 1945)

1939 - 1945 Protektorát Čechy a Morava

Emanuel Moravec (19. 1. 1942 – 5. 5. 1945)

Jan Kapras (16. 3. 1939 – 19. 1. 1942)

1938 - 1939 Česko-Slovenská republika

Jan Kapras (1. 12. 1938 – 15. 3. 1939)

Stanislav Bukovský (správcem ministerstva od 4. 10. 1938 – 1. 12. 1938)

1918 - 1938 Československá republika

Engelbert Šubert (22. 9. 1938 – 4. 10. 1938)

Emil Franke (24. 1. 1936 – 22. 9. 1938)

Jan Krčmář (4. 2. 1934 – 24. 1. 1936)

Ivan Dérer (7. 12. 1929 – 14. 2. 1934)

Antonín Štefánek (20. 2. 1929 – 7. 12. 1929)

Milan Hodža (12. 10. 1926 – 20. 2. 1929)

Jan Krčmář (19. 3. 1926 – 12. 10. 1926)

Otakar Srdinko (9. 12. 1925 – 18. 3. 1926)

Ivan Markovič (správcem ministerstva od 3. 10. 1924 – 9. 12. 1925)

Rudolf Bechyně (7. 10. 1922 – 3. 10. 1924)

Vavro Šrobár (20. 9. 1921 – 7. 10. 1922)

Josef Šusta (15. 9. 1920 – 16. 9. 1921)

Gustav Habrman (14. 11. 1918 – 15. 9. 1920)

1867 - 1918 Rakousko-Uhersko

Richard v. Hampe (25. 10. 1918 – 30. 10. 1918)

Georg v. Poray-Madeyski (25. 7. 1918 – 25. 10. 1918)

Ludwig Cwiklinski (23. 6. 1917 – 25. 7. 1918)

Max v. Hussarek (3. 11. 1911 – 22. 6. 1917)

hr. Karl Stürgkh (10. 2. 1909 – 3. 11. 1911)

Josef Kaněra (správcem ministerstva od 15. 11. 1908 – 9. 2. 1909)

Gustav Marchet (2. 6. 1906 – 15. 11. 1908)

hr. Richard Bienert (2. 5. 1906 – 28. 5. 1906)

hr. Richard Bienert (správcem ministerstva od 11. 9. 1905 – 1. 5. 1906)

Wilhelm v. Hartel (19. 1. 1900 – 10. 9. 1905)

Alfred v. Bernd (1. 12. 1899 – 18. 1. 1900)
Wilhelm v. Hartel (správcem ministerstva od 2. 10. 1899 – 20. 12. 1899)
hr. Artur Bylandt (7. 3. 1898 – 2. 10. 1899)
hr. Vinzenz Latour (30. 11. 1897 – 5. 3. 1898)
Paul v. Gautsch (2. 10. 1895 – 28. 11. 1897)
Eduard Rittner (provizorním správcem ministerstva od 20. 6. 1895 – 30. 9. 1895)
Stanislaus v. Madeyski (12. 11. 1893 – 19. 6. 1895)
Paul v. Gautsch (5. 11. 1885 – 11. 11. 1893)
Sigmund v. Conrad-Eybisfeld (16. 2. 1880 – 4. 11. 1885)
Karl v. Stremayr (26. 11. 1871 – 15. 2. 1880)
Karl Fidler (pověřen provizorním vedením ministerstva od 27. 10. 1871 – 22. 11. 1871)
Josef Jireček (5. 2. 1871 – 26. 10. 1871)
Karl v. Stremayr (28. 6. 1870 – 4. 2. 1871)
dvor. rada Adolf v. Tschabuschnigg (správcem ministerstva od 13. 4. 1870 – 27. 6. 1870)
Karl v. Stremayr (1. 2. 1870 – 12. 4. 1870)
Leopold v. Hasner (30. 12. 1867 – 1. 2. 1870)
Anton v. Hye (správcem ministerstva od 27. 6. 1867 – 30. 12. 1867)
hr. Eduard Taaffe (2. 3. 1867 – 27. 6. 1867)

Rakouské císařství

hr. Leo Thun- Hohenstein (28. 7. 1849 – 20. 10. 1860, kdy agenda přešla do kompetence státního ministra)
Ferdinand v. Thinnfeld (od 17. 5. 1849, provizorně)
hr. Franz Stadion (22. 11. 1848 – květen 1849)
Anton v. Doblhoff-Dier (8. 7. 1848 – 11. 10. 1848)
Franz v. Sommaruga (26. 3. 1848 – 18. 7. 1848)⁸⁴

⁸⁴ <http://www.msmt.cz/ministerstvo/ministri-skolstvi-od-roku-1848>; © 2013 – 2016 MŠMT

4.2. Česká školní inspekce

Česká školní inspekce (dále jen ČŠI) je jediným služebním úřadem podřízeným Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy v souladu se zákonem o státní službě. ČŠI byla zřízena 1. ledna 2005 zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v návaznosti na § 7 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Je správním úřadem s celostátní působností, který je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Vykonává nezávislou inspekční činnost. ČŠI zpracovává koncepční záměry inspekční činnosti a systémy hodnocení vzdělávací soustavy. V souvislosti s výkonem inspekční činnosti se ČŠI s předchozím souhlasem MŠMT může podílet na zajišťování úkolů, které souvisejí s naplňováním mezinárodních smluv, s rozvojem mezinárodních styků a mezinárodní spolupráce, ale i úkolů vyplývajících pro Českou republiku z členství v mezinárodních organizacích.

Prostřednictvím ČŠI je zajišťováno hodnocení vzdělávací soustavy v České republice v oblasti vzdělávání a školských služeb. ČŠI získává a analyzuje informace o vzdělávání v mateřských, základních, středních a vyšších odborných školách, ale také ve školských zařízeních (např. školní jídelny, domovy mládeže) zapsaných do školského rejstříku. Externí evaluaci provádí také tam, kde se uskutečňuje praktické vyučování či odborná praxe. ČŠI zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání podle příslušných školních vzdělávacích programů a akreditovaných vzdělávacích programů, ale také s ohledem na naplnění školního vzdělávacího programu a jeho souladu s právními předpisy a rámcovým vzdělávacím programem. Získává tak objektivní a široce využitelné informace o stavu a kvalitě vzdělávací soustavy v České republice.

ČŠI je organizačně členěna na ústředí se sídlem v Praze a 14 inspektorátů v souladu s krajským uspořádáním České republiky. V čele ČŠI stojí ústřední školní inspektor, jehož výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě. Ústřední školní inspektor Mgr. Tomáš Zatloukal složil služební slib dne 25. února 2015 do rukou ministra školství a byl tak prvním státním úředníkem v resortu školství ustaveným dle zákona o státní službě.⁸⁵

⁸⁵ <http://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/ustredni-skolni-inspektor-slozil-sluzebni->

4.3. Převod zaměstnanců do služebního poměru

Dnem 1. července 2015 došlo ze zákona ke vzniku služebního poměru stávajících vedoucích zaměstnanců (vedoucích oddělení, ředitelů odborů, náměstků pro řízení sekce), kteří vykonávají činnosti považované zákonem za službu (a jejich místo je proto systemizováno jako služební). Služební poměr jim vznikl na dobu neurčitou. Představený nemá možnost volby, zda do služebního poměru vstoupí. U této kategorie zaměstnanců se nerozhodovalo o přijetí do služebního poměru,

Vstup vedoucích zaměstnanců (představených) do režimu zákona o státní službě byla tak v první fázi snazší, nicméně tato skutečnost je kompenzovaná tím, že všichni představení musí svá místa obhájit ve výběrových řízeních, která budou vyhlašována v termínech stanovených zákonem o státní službě (do 31. prosince 2015 to bylo u náměstků pro řízení sekce, do 30. června 2016 je to u ředitelů odborů a vedoucích oddělení).

Ostatní zaměstnanci, kteří vykonávají činnosti považované zákonem o státní službě za službu (§ 5), museli o přijetí do služebního poměru požádat. Lhůta pro podání žádosti začala dne 1. července 2015 a končila 31. srpna 2015.

4.4. Hodnocení zaměstnanců a jeho důsledky na odměňování

Každý státní zaměstnanec podléhá pravidelnému služebnímu hodnocení. Služební hodnocení se provádí nejčastěji jednou ročně v prvním čtvrtletí kalendářního roku za uplynulý kalendářní rok. Pokud ale služební hodnocení obsahuje závěr o tom, že státní zaměstnanec ve službě dosahoval nevyhovující výsledky, provede se další služební hodnocení za 6 měsíců od seznámení státního zaměstnance s tímto služebním hodnocením. Dále se služební hodnocení provádí vždy tehdy, jestliže státní zaměstnanec přechází na jiný služební úřad. Služební hodnocení obsahuje stanovení individuálních cílů pro další osobní rozvoj státního zaměstnance.

Služební hodnocení státního zaměstnance provádí nejčastěji bezprostředně nadřízený představený v součinnosti se služebním orgánem. Jiné případy provádění služebního hodnocení služební zákon upravuje v § 156. Od výsledku služebního hodnocení se odvíjí výše jeho osobního příplatku a také z něj služební

orgán vychází při určení rozsahu prohlubování vzdělání státního zaměstnance.

Proti služebnímu hodnocení je státní zaměstnanec oprávněn podat stížnost, tou je služební orgán povinen se zabývat a do 30 dní ji vyřídit. Odvolání proti rozhodování o služebním hodnocení státního zaměstnance podat nelze, pokud ale podá státní zaměstnanec odvolání proti rozhodnutí o skončení služebního poměru (nebo o odvolání ze služebního místa představeného), lze v rámci odvolacího řízení přezkoumat i služební hodnocení obsahující závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovující výsledky.

Na MŠMT byl vydán služební předpis státního tajemníka č. 1/2016, kterým se stanovily podrobnosti o provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců v MŠMT, a tímto předpisem se současně završila příprava předpisů týkajících se této agendy.

Vzhledem k tomu, že podobné hodnocení zaměstnanců v takovém rozsahu se uskutečnilo vůbec poprvé, připravil Odbor personální a státní služby školení pro hodnotitele a poskytoval také individuální konzultace. U zaměstnanců se projevil obavy z hodnocení, dané zejména nedostatkem zkušeností s tímto manažerským nástrojem a také špatnou informovaností.

Objevili se také první stížnosti z důvodu snižování osobních příplatků, které je vázáno na výsledky hodnocení. Problémy se ukázaly zejména v sekci operačních programů. O plošném krácení mezd v této sekci bylo rozhodnuto v lednu 2016, konkrétně mělo jít o krácení motivačních odměn. Zaměstnanci ale vyjádřili nespokojenost s tím, že není řádně vyplácen motivační příspěvek. Motivační odměny i motivační příspěvky má MŠMT vyplácet na základě usnesení vlády č. 444/2014. Oba tyto typy dvou různých motivačních nástrojů jsou upraveny v Metodickém pokynu k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014-2020 a v programovém období 2007-2013. Výše příspěvku pouze musí zohledňovat výsledky hodnocení zaměstnance a respektovat celkový limit výše osobního příplatku. Vzhledem k nejasnostem v této oblasti bylo prozatím do dalšího hodnocení od plošného snižování osobních příplatků či odměn ustoupeno a nyní se ve spolupráci s dotčenými resorty bude hledat řešení této situace.

Závěr

Při zpracování tématu mé diplomové práce jsem byla limitována poměrně malým množstvím aktuální dostupné literatury a také neexistencí důvodové zprávy ke schválenému znění zákona o státní službě. Tento hendikep byl vyvážen velkým množstvím praktických zkušeností, v poslední době mimo jiné získaných v rámci připomínkování vnitřních služebních předpisů, dále také při výměně zkušeností s kolegy na pracovišti či z jiných úřadů na metodických poradách a seminářích. Určitá témata jsem dále konzultovala přímo s dotčenými pracovníky Ministerstva vnitra. Vzhledem k omezenému prostoru daného rozsahem této práce jsem se věnovala pouze některým aspektům. Věřím, že k řadě problematických ustanovení zákona se bude zakrátko objevovat více výkladů či komentářů a ve světle zkušeností s aplikací nové právní úpravy budou zpracovány i další odborné publikace.

V široké veřejnosti převládá názor, že přijetí speciálního zákona pro skupinu státních úředníků je zbytečné. Proto jsem považovala za nutné ve své práci rámcově postihnout i právní úpravu státní služby v evropském měřítku, aby bylo zřejmé, že zákon narovnává v této sféře několik desetiletí trvající nepoměr vůči vyspělým evropským státům.

Analýza právní úpravy státní služby naznačuje existenci mnoha legislativních nedostatků, způsobených především nedodržením standardního procesu při schvalování zákona, ale také fakt, že autoři platné verze znění zákona neměli dostatečné zkušenosti se státní správou a pracovním právem a nevzali v potaz ani zahraniční zkušenosti z této oblasti. To nutně povede k řadě zmatečných aplikací zákona v praxi a k jeho nutným novelizacím. Při nápravě tohoto stavu bude velmi záležet na kvalitě odborného aparátu na Ministerstvu vnitra, který má tuto agendu ve své gesci.

S ohledem na krátkou dobu účinnosti zákona o státní službě i dobu jeho praktické aplikace správními úřady je předčasné hodnotit celkové dopady tohoto zákona. Ale již nyní mohu konstatovat, že základní záměr a cíl přijetí této právní úpravy - výrazně oddělit moc politických představitelů od výkonné státní správy, na jejíž personální obsazení by neměla mít vliv každá politická změna, nebyl naplněn. Přijatý návrh zákona (předložený po dohodě s opozicí) naopak představuje prohloubení politického vlivu na státní zaměstnance. Bylo ustoupeno

od zřízení Generálního ředitelství státní služby, které mělo být relativně na vládě nezávislé. Náměstek ministra pro státní službu je zároveň náměstkem ministra vnitra. Místo nepolitických sekčních ředitelů, ve světě obvyklých, jsou na ministerstvech náměstci ministra pro řízení sekce, důsledkem je zvýšení počtu náměstků a s tím spojených nákladů, neboť dosavadní předpisy týkající se náměstků se nemění. Výrazná politizace je i v postavení státního tajemníka, kterého jmenuje i odvolává vláda na návrh příslušného ministra.

Zákon na mnoha místech odkazuje na zákoník práce, který se pro služební poměr vůbec nehodí. Oproti původnímu služebnímu zákonu zákon o státní službě neupravuje odměňování a ani v prováděcím předpise nepřiznává vyšší ohodnocení za státní službu. Vzhledem k tomu, že státní zaměstnanci budou mít vyšší míru povinností a omezení než mají zaměstnanci v pracovním poměru, dochází tím k porušení Ústavou zaručeného práva na spravedlivou odměnu. Záměr zákonodárce stanovit vyšší platové tarify je zřejmý ze znění zákona, obsahujícího imperativ, že vláda nařízením stanoví platové tarify s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu služby a k jeho významu. Nestanovením příplatku za státní službu může být ohrožena funkčnost celého zákona o státní službě. Zaměstnanec nemusí mít motivaci požádat o přijetí do služebního poměru a skládat úřednické zkoušky, když by měl jen zvýšené povinnosti a omezení, ale platové ohodnocení by zůstalo stejné. Vývoj v této oblasti bude jistě zajímavé sledovat. Současná vláda je zvyšování platů zaměstnanců ve veřejném sektoru nakloněna, což dokládá i uzavřením kolektivní dohody vyššího stupně s odborovými svazy pracovníků ve veřejném sektoru. Dle této dohody se smluvní strany zavázaly, že každoročně zahájí vyjednávání ve věci valorizace platových tarifů státních zaměstnanců na příslušný kalendářní rok, a to před schválením návrhu státního rozpočtu ČR pro následující kalendářní rok Vládou ČR.

Přijetí zákona o státní službě a zejména jeho nabytí účinnosti znamená přelom v systému státní správy. Jedním z hlavních současných úkolů implementace zákona je úspěšná realizace výběrových řízení na vedoucí služebních úřadů, náměstky pro řízení sekcí a ředitele sekcí a na ředitele odborů a vedoucí oddělení a dále pak realizace úřednických zkoušek.

Státní správa představuje klíčový nástroj pro zajištění fungování a rozvoj společnosti a pro zabezpečení vlády práva. Slovy náměstka pro státní službu Josefa Postráneckého: “ *Kvalitním, všeobecně uznávaným státním úředníkem se*

nestane nikdo v řádu několika měsíců nebo jednoho až dvou roků. Aby se jím stal, musí být nejen odborně na výši, ale mít i jistotu zřetelné perspektivy, kterou zákon o státní službě přináší. Lidé jsou dnes citliví na definitivu, která byla spojena s profesí úředníka ještě za první republiky. Doba takového modelu státní služby je nenávratně pryč. Hledejme nové symboly prestiže. Například odraz práce úředníků ve spokojenosti občanů s činností úřadů.“

Resume

In preparing the topic of my dissertation, I was limited by the relatively small amount of current literature and also by the lack of an explanatory report to the approved text of the Civil Service Act. This handicap was offset by plenty of practical experience, recently acquired in the context of commentary on internal civil service regulations, as well as in the exchange of experience with colleagues in the workplace or from other offices at methodological meetings and seminars. I consulted certain topics directly with the concerned officials from the Ministry of Interior. Due to the limited space of the scope of this work, I could only devote myself to some aspects. I believe that multiple interpretations and comments will soon appear in a number of problematic provisions of the Act and in the light of experience with the application of new legislation, more professional publications will be prepared.

The attitude of the general public is that the adoption of a special law for a group of state officials is unnecessary. That is why I felt it was necessary to incorporate the framework of civil service regulations on a European scale in my work in order to make it clear that the law in this sphere reconciles several decades of disparity compared to developed European countries.

An analysis of the Civil Service Act suggests the existence of many legislative deficiencies, caused primarily by not adhering to the standard procedure in approving the bill, but also the fact that the authors of the current version of the wording of the bill did not have enough experience with civil administration and labor law and did not take into account foreign experience in this field either. This will inevitably lead to a series of confusing applications of the law in practice and to making necessary amendments to it. Correcting this situation will depend heavily on the quality of the professional administration of the Interior Ministry, which oversees this agenda.

Given the short period of the effectiveness of the Civil Service Act and its practical application by administrative offices, it is too early to assess the overall impact of this law. But I can say now that the basic aim and objective of the adoption of this legislation, which is to drastically separate the power of political leaders from executive civil administration, the staffing of which no political change should have any influence over, have not been met. The adopted bill

(presented in agreement with the opposition) rather represents a deepening of political influence over government employees. It has abandoned the establishment of the Directorate General of Civil Service, which was meant to be relatively independent of the government. The Deputy Minister for Civil Service is also the Deputy Interior Minister. In place of nonpolitical sectional directors, usual throughout the world, there are deputy ministers for sectional administration in the ministries, resulting in an increase in the number of deputies and associated costs, since existing regulations concerning deputies remain unchanged. The position of the secretary of state, who is appointed and dismissed by the government at the suggestion of the competent minister, is also highly politicized.

In many places the law refers to the Labor Code, which is wholly inadequate for civil service conditions. Compared to the original Service Act, the Civil Service Act does not treat salaries, nor does it confer higher rewards for civil service in the implementing regulation. Given that state employees will have a higher degree of responsibility and limitations than other employees, this constitutes a breach of the constitutionally guaranteed right to fair remuneration. The legislature's intention to set higher wages is apparent from the wording of the law, containing the imperative that the government shall determine pay scales with regard to the obligations and limitations in the performance of civil service and its importance. Not establishing a bonus for civil service could compromise the functionality of the entire Civil Service Act. The employee may not have the motivation to apply for a job in civil service and take the requisite exam if there were increased responsibilities and limitations but the salary remained the same. Developments in this will certainly be worth monitoring. The current government is in favour of increasing salaries for employees in the public sector, as evidenced by the conclusion of a collective agreement of a higher degree with trade unions representing public sector employees. According to this agreement, the parties are bound to commence negotiations every year on the tariff indexation of salaries for civil servants in the relevant calendar year before the approval of the draft state budget of the Czech Republic for the following year by the Czech government.

The adoption of the Civil Service Act and especially its coming into force is a landmark in the system of state administration. Currently one of the main tasks of implementing the law is the successful realization of the selection processes for the heads of civil service offices, deputies for sectional management

and directors of sections, and department heads and division supervisors, and furthermore conducting civil service exams.

State administration is a key tool in ensuring the workings and growth of society and providing the rule of law. In the words of Deputy Minister for Civil Service, Josef Postránecký: *“An excellent, universally recognized public official does not become one in a few months or one to two years. Becoming one requires that they not only be professionally well-trained, but also be certain in their perspective of what the Civil Service Act entails. People today are sensitive to the type of tenure that was associated with the profession of a civil servant during the First Republic. The period of such a model of civil service is gone forever. Let’s look for new symbols of prestige. For example, a reflection of the work of our government offices in the satisfaction of our citizens.”*

Seznam použitých pramenů

Monografie

1. VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0
2. PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 933 s. ISBN 978-80-7478-843-7
3. VESELÁ, M. *Státní služba*. 1. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 1997. 115 s. ISBN 80-210-1660-4
4. BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář*. 2.vyd. Praha: VOX, a.s., 2015, 380 s. ISBN 978-80-87480-35-9
5. FEJTEK, P., PÁNKOVÁ, M. *Etika veřejné správy na místní úrovni. Soubor modelových iniciativ*. Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, 2003, 78 s.
6. HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
7. POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, 290 s. ISBN 80-7179-748-0
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2014, 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
9. TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vyd. Praha: Leges, 2008, 176 s. ISBN 978-80-87212-05-9
10. Kolektiv autorů, *Jak se (z)rodil EGON. Reforma a elektronizace veřejné správy*. 1. Vydání. Praha: CEVRO Institut, o.p.s. 313 s. ISBN 978-80-87125-28-1
11. POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 335 s., ISBN 978-80-7400-447-6
12. POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*. 1. vyd. Praha. ISV nakladatelství, 1999., 246 s., ISBN 80-85866-42-0
13. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 259 s. ISBN 978-80-7380-449-7.

14. *Systém vzdělávání ve veřejné správě v České republice a v Evropě* (sborník příspěvků z konference), Magistrát hlavního města Prahy, Praha, listopad 2003
15. *Strategie rozvoje lidských zdrojů v České republice a v Evropě* (sborník příspěvků z konference), Magistrát hlavního města Prahy, Praha, prosinec 2005
16. *Cestami kvalitního vzdělávání ke zvýšení společenského uznání úředníka* (sborník příspěvků z konference), Institut pro místní správu Praha, Praha, listopad 2007

Právní předpisy a dokumenty

1. Automatizovaný systém právních informací ASPI, © Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016
2. „SIGMA Paper N°35. Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office“, © OECD, 2004,, ISSN 2078-6581
Dostupné z: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37087883.pdf>
3. Doporučení č. R (2000) 6 Výboru ministrů členským státům o postavení veřejných činitelů v Evropě, včetně vysvětlujícího memoranda. In: *Council of Europe*. Council of Europe, © 2014
Dostupné z: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2000\)13&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2000)13&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)
4. Doporučení č. Rec (2007) 7 Výboru ministrů členským státům o dobré veřejné správě. In: *Council of Europe* . Council of Europe, © 2014
Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>
5. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění
6. Zákon č. 250/2014 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě

7. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, v platném znění
8. Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce, v platném znění
9. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, v platném znění
10. Nařízení vlády š. 134/2015 Sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance
11. Nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby
12. Nařízení vlády č.92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu
13. Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců
14. Vyhláška ministerstva vnitra č. 162/2015 Sb. o podrobnostech úřednické zkoušky
15. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění
16. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
17. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
18. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, v platném znění
19. Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). In: *EUR-Lex* Evropská unie, © 1998 – 2016. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30.6.2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14
Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=88838&pos=1&cnt=1&typ=result>
2. Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7.5.2003, sp.zn. 21 Cdo 2221/2002
Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/DE131B686CE5BE90C1257A4E00651482?openDocument&Highlight=0

3. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. června 2009, čj. 21 Cdo 1170/2008
4. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 4. listopadu 2009 čj. 21 Cdo 3854/2008
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, sp. Zn. 6 As 29/2003-97
<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007
Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>
7. Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17.8.2005, sp. zn. Konf 76/2004
8. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. února 2003, čj. 30 Ca 16/2003-22
9. Usnesení Městského soudu v Praze čj. 23 Co 411/2005-51 ze dne 30. září 2005

Elektronické zdroje

1. FICHTNER, Matěj, Opomíjená realita: praktické dopady veřejnoprávní povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 169–177, ISSN 1210-3292
Dostupné z: <http://www.vojenskerozhledy.cz/kategorie/opomijena-realita-prakticke-dopady-verejnopravni-povahy-sluzebniho-pomeru-prislusniku-bezpecnostnich-sboru-a-vojaku-z-povolani#keywords>
2. ERÉNYI, Tereza, VEJSADA, David. Zákon o státní službě – Co čeká státní zaměstnanci. *epravo.cz*. epravo.cz, a.s., publikováno 2.3. 2015.
Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanci-97036.html>

3. Služební poměr policisty, © EPRAVO.CZ – Sbírnka zákonů, judikatura, právo, publ. 9.6.2004
<http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/sluzebni-pomer-policisty-26644.html>
4. ŠTEFKO M., ŠOUŠA J., Za kvalitní novou služební pragmatiku. © 2012 Právnická fakulta Masarykovy univerzity.
https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2012/files/006.html#_ftnref1
5. Zákon o úřednicích odstraní politický vliv. Vláda ČR (c) 2009-2016
<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/zakon-o-urednicich-odstrani-politicky-vliv--92993/>
6. Informace sekce pro státní službu; © 2015 Ministerstvo vnitra České republiky
<http://www.mvcr.cz/sluzba/>
7. Newsletter Státní služba; © 2015 Ministerstvo vnitra České republiky
<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/newsletter-statni-sluzba.aspx>
8. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; © 2013 – 2016 MŠMT
<http://www.msmt.cz/>
9. Odborový svaz státních orgánů a organizací; © 2002 STATORG
<http://statorg.cmkos.cz/>
10. Českomoravská konfederace odborových svazů; © ČMKOS 2016
<http://www.cmkos.cz/>
11. Vláda ČR; © Vláda ČR 2009-2016
<http://www.vlada.cz/>
12. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR; © Parlament České republiky
<http://www.psp.cz/>
13. Senát Parlamentu ČR; © 2016 Senát PČR
<http://www.senat.cz/>