

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Státní služba

Předkládá: Mgr. et Bc. Barbora Kiková

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Katedra veřejné správy

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

V Plzni dne 29. března 2019

.....
Mgr. et Bc. Barbora Kiková

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1 Vývoj státní služby od Rakouska-Uherska až do nového tisíciletí	3
2 Státní služba	8
2.1 Zákon o státní službě	10
2.2 Předmět úpravy včetně rozsahu působnosti	13
2.3 Vymezení základních pojmů vztahující se ke státní službě	14
2.3.1 Státní služba	14
2.3.2 Státní zaměstnanec	16
2.3.3 Správní úřad	16
2.3.4 Služební úřad	17
2.3.5 Představený	17
2.3.6 Systemizace	18
2.3.7 Služební předpis	19
2.3.8 Úřednická zkouška	19
2.3.9 Služební kázeň	21
2.3.10 Kolektivní dohoda	21
2.3.11 Služební slib	21
2.4 Základní pracovněprávní pojmy	22
3 Organizační struktura státní služby	24
4 Státní služba v jiných evropských zemích	28
5 Služební poměr	31
5.1 Vznik včetně podmínek pro přijetí do služebního poměru	31
5.2 Změny služebního poměru	32
5.3 Skončení služebního poměru	33
5.4 Úřednická zkouška	34

5.5	Výběrová řízení.....	35
5.6	Hodnocení státního zaměstnance	36
5.7	Povinnosti a práva státních zaměstnanců.....	37
5.8	Povinnosti státního zaměstnance	38
5.9	Práva státního zaměstnance	40
5.10	Kárná odpovědnost.....	41
6	Komparace služebního a pracovního poměru	43
6.1	Povaha služebního a pracovního poměru	43
6.2	Vznik služebního a pracovního poměru	44
6.2.1	Vznik služebního poměru	44
6.2.2	Vznik pracovního poměru.....	46
6.3	Doba trvání	47
6.3.1	Doba trvání služebního poměru	47
6.3.2	Doba trvání pracovního poměru.....	49
6.4	Změny služebního a pracovního poměru	49
6.5	Skončení služebního a pracovního poměru	52
6.5.1	Skončení služebního poměru	52
6.5.2	Skončení pracovního poměru	55
	Závěr	58
	Summary	61
	Seznam použitých obrázků a tabulek	64
	Seznam použité literatury	65

Úvod

Jako téma své diplomové práce navazujícího magisterského programu, oboru veřejná správa jsem si zvolila problematiku státní služby, a to z jednoho důvodu, jelikož se aktuálně v této sféře profesně pohybuji a čerpám tak nové zkušenosti a zamýšlím se nad určitými výhodami a nevýhodami služebního poměru oproti pracovním poměrům uzavřeným dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.

Hlavním cílem mé diplomové práce bude uchopit téma státní služby od jejího počátku, tedy vývoj státní služby od Rakouska-Uherska až do nového tisíciletí, což popisuji ve své první kapitole diplomové práce. A dále se ve svých kapitolách zaměřuji na výklad pojmu státní služba, organizační struktura státní služby, služební poměr a v neposlední řadě komparace služebního a pracovního poměru. Ke komparaci služebního a pracovního poměru jsem vytvořila z vlastních zdrojů tabulku pro rychlejší a efektivnější orientaci v rozdílech těchto dvou institutů.

Po listopadové revoluci v roce 1989 se postupným způsobem začíná projevat potřeba vytvoření nové státní správy včetně související právní normy. Než došlo k přijetí současného zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění, uběhla pěkná řádka let. Přes četné přípravné práce různých odborníků, především personálních pracovníků se zkušenostmi se státní správou, se nezadařilo takovou normu pro náš stát vytvořit. A i to je jeden z důvodů, který mne vedl k výběru předmětného tématu.

Byli jsme poslední zemí Evropské unie, kde po celou dobu nebyla takováto norma vytvořena, a kde teprve až po nátlaku Evropské unie vešel takovýto zákon v platnost. Právě Evropská unie přinutila náš stát k tomu, aby začal připravovat návrh zákona o státní službě. Hlavní cíl spočíval v odpolitizování české státní služby, to znamená personální oblasti od oblasti politické. Již v roce 2001 došlo ke schválení usnesením vlády

návrhu služebního zákona, který byl nakonec v roce 2002 schválen a přijat v platnosti. Účinnost tohoto zákona však byla neustále odkládána, a to především z důvodu velké nákladovosti tohoto zákona včetně malého zájmu politiků, aby byl tento zákon uveden v účinnost.

Přijetím zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě¹ došlo ke vzniku poměrně rozsáhlé skupiny státních zaměstnanců, jejichž právní postavení se podstatně liší od právních poměrů „běžných“ zaměstnanců, založených na soukromoprávních předpisech, a to především na zákoníku práce. Jeho hlavním cílem byla depolitizace státní správy a posílení její profesionality, stability a efektivity. Zaměstnanci ministerstev, správních úřadů a jiných organizačních složek státu byli až do 1. 7. 2015 zaměstnáni na základě pracovní smlouvy či jmenování v pracovním poměru podle zákoníku práce. Od 1. 8. 2015 místo zákoníku práce a pracovních smluv v intencích ZP byly nově uzavírány pracovní smlouvy na základě služebního poměru. A následně u vedoucích zaměstnanců došlo k tzv. „překlopení“ stávajících pracovní poměrů do služebních poměrů.

Zákonu o státní službě podléhá podstatná právní úprava služebního poměru, jako je jeho vznik, zánik, povinnosti a výběr státních zaměstnanců, o čemž se zmiňují ve svých kapitolách této diplomové práce. Pracovněprávním předpisům podléhají pouze okrajové záležitosti služebního poměru. Důležité je zmínit, že vztahy služebního poměru jsou vztahy veřejnoprávními.

¹ Tomuto zákonu předcházelo přijetí zákona č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a státních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který však nikdy nenabyl účinnosti.

1 Vývoj státní služby od Rakouska-Uherska až do nového tisíciletí

Mezi první úspěšné pokusy, které vedly k vytvoření fungujících institutů státní správy na našem území, je možné hledat již v době Rakouska-Uherska. Díky tehdejšímu úřednickému statutu byl nějakou dobou výsadou společnosti. Do státní služby nebyl vybrán každý, kdo se o tuto pozici ucházel, a to i přes skutečnost, že první kroky nepatřily k finančně výhodným akvizicím, stávaly se i momenty, kdy výkon státní služby byl bezplatným, a bylo nutné, aby žadatel měl určitý obnos, určité jmění.²

Důležitým právním předpisem se v roce 1914 stává tak zvaná služební pragmatika. Šlo o zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů. Úředníci tehdejší doby měli díky tomuto zákonu jistotu definitivy. Jinak řečeno, k propuštění ze služby mohlo dojít jen v momentě, kdy by došlo k nejzávažnějšímu provinění. Na tehdejší dobu se jednalo o velmi kvalitně propracovaný právní předpis, ve kterém se kromě již v současné době ustálených zásad (jako věrnost císaři Pánu, nezištnost, nestrannost či zákonnost) obsahoval taktéž jednoznačným způsobem definované podmínky, které vedly k přijetí do služebního poměru včetně jeho vzniku či zániku.

Kvalitu tohoto zákona ukazuje i skutečnost, že byl platný až do roku 1950, to znamená, že přežil kompletní období nacistické okupace. V tomto období docházelo ke změnám zejména v oblasti organizace veřejné správy takovým způsobem, že z ní byly vyloučeny všechny osoby, které byly nepřípustné pro tehdejší dobu, to znamená, lidé židovského původu či bývalý legionář. Tito lidé, kteří vykonávali funkci úředníka, byli nasazováni do válečných výrobních podniků, či docházelo k jejich povolání do armády. Po roce 1945 docházelo ke snaze odčinit tyto křivdy

² JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005, s. 69.

zejména prostřednictvím dekretů tehdejšího prezidenta naší republiky. Týkalo se to zejména odškodnění státních zaměstnanců, kteří byli v předcházejícím období poškozeni, dále šlo o reaktivaci či opětovné ustanovení veřejného zaměstnance a také o očištění státních služeb od lidí, kteří kolaborovali s okupanty.³

V roce 1950 došlo k nahrazení současných platných právních norem zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. V této době je zřejmé, že byla veřejná služba řízena ideologií a politikou tehdejší komunistické strany, která vládla této zemi. Hlavní požadavek, který vedl k přijetí pracovníka do služebního poměru, byla zejména stranická příslušnost. Nejednalo se v tehdejší době o odbornou kvalifikaci. V tomto období zaniká rozdíl mezi sektorem veřejným a soukromým. Práce ve státní sféře se stává druhem pracovního poměru, pro jehož obsah platí vytvořené obecné zákony, jednalo se především o tehdejší zákoník práce.⁴

Po politickém převratu v listopadu 1989 je vztah státu a zaměstnance pojímám ve větším množství případů soukromoprávním způsobem. U zažitých profesí, jako například u příslušníků Policie či vojáků z povolání služební poměr zůstal veřejnoprávním. V 90. letech minulého století dochází k rozšiřování sborů, jednotlivých profesí, na které taktéž dolehl veřejnoprávní charakter vztahu stát a jeho „pracovník“. Jednotlivé změny vycházely z ústavních předpokladů, kdy Ústava České republiky předpokládá totiž speciální úpravy pro státního zaměstnance.⁵

Podle Ústavy ČR by uvedená právní úprava měla plnohodnotně odpovídat nezbytným požadavkům, jako je například profesionalita, nestranné jednání, odpovědnost včetně transparentnosti výkonu jednotlivých činností státního zaměstnance v rozsahu státní správy, a to vše v demokratickém státu právního charakteru. Povinnosti včetně

³ JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005, s. 71 – 72.

⁴ JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005, s. 75.

⁵ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 52.

omezení státního zaměstnance spočívají především v nestrannosti jeho jednání či rozhodování, dále ve zdržení se nedůvěryhodného jednání, které by svým způsobem mohlo tuto důvěru určitým způsobem ohrozit či omezit, dále v povinnost zachovat mlčenlivost o jednotlivých skutečnostech, o kterých se dozvěděli v rámci výkonu svého povolání, a které není možné v zájmu zaměstnavatele sdělovat jiné osobě či osobám, dále v zákazu přijetí daru či jiných výhod, které jsou v souvislosti výkonem funkce přijímány, ve zdržení se takového jednání, které povede ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním a nakonec výrazné omezení své vlastní podnikatelské činnosti.⁶

Po roce 1990 měli zaměstnanci státu povinnost i nadále se řídit předešlým zákoníkem práce včetně právních předpisů, které byly vydány k jeho provedení. Docházelo k vášnivým debatám na téma jasnosti v oblasti státní služby, její definitivy. Odpůrci poukazovali zejména na archaičnost institutu, že dochází k nehoráznému plýtvání s veřejnými financemi zejména v rámci zaměstnávání nepotřebných úředníků a nedochází tak ke zvýšení efektivity státní správy. Stoupenci definitivy ukazovali především na skutečnosti, že úředník, mající jistotu definitivy, bude mít mnohem menší tendenci sklouznout ke korupčnímu jednání.

Určitý krok, který by vedl k podložení státní služby prostřednictvím nového právního předpisu, bylo přijetí tak zvaného velkého lustračního zákona. Mluvíme o zákoně č. 451/1991 Sb., kterým byly stanoveny další předpoklady pro výkon vybraných funkcí v orgánech státní správy a ve státních organizacích tehdejší České a Slovenské Federativní Republiky, potažmo České a Slovenské republiky. Díky tomuto zákonu bylo zajištěno, že funkce, které byly obsazeny prostřednictvím volby nebo jmenování či ustanovení, nebude vybrán žádný z uchazečů, který v letech 1948 – 1989 působil v jakékoliv pozici v tehdejší komunistické straně.⁷

⁶ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 55.

⁷ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 57.

Po rozdělení tehdejší České a Slovenské Federativní Republiky a se vznikem samostatné České republiky byla přijata Ústava ČR, která se státního zaměstnance dotýká ve svém jediném ustanovení, které zní následovně: „*Právní poměry státního zaměstnance v ministerstvech a jiných správních úřadech jsou upraveny zákonem.*“⁸ Tato věta nebyla dlouhá léta naplněna, přičemž pokusů o vytvoření služebního zákona nebylo zrovna málo.

V roce 1999, díky snaze o vstup České republiky do Evropské unie, která dávala našemu státu povinnost vytvoření zákona, který bude upravovat podmínky státního zaměstnance, došlo k vypracování a následnému schválení věcného záměru. V následujícím roce, konkrétně v listopadu 2000, došlo ke schválení paragrafového znění tohoto záměru, a to prostřednictvím usnesení vlády České republiky. Po zdoluhavých politických jednáních, jak je mimochodem v České republice již zvykem a tradicí, byl nakonec návrh zákona schválen a následně po podpisu prezidenta České republiky v roce 2002 uveřejněn a vyhlášen ve Sbírce zákonů, konkrétně jako 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.⁹

Účinnost tohoto zákona byla ale neustále posouvána (celkem se toto zadařilo 5x, naposledy ještě 1. ledna 2015). Tento zákon je základem pro systém státní služby. Při vytváření zákona o státní službě se z tohoto zákona ve většině případů vycházelo.

Jedna z cest vedoucí k vytvoření služebního zákona byl vznik zákona o státních úřednících. Návrh byl zpracován Ministerstvem vnitra s vazbou na nové programové období v Evropských strukturálních fondech. Z důvodu tehdejšího rozpuštění Poslanecké sněmovny nemohl být tento návrh ani projednán. Po různých peripetiích a trnitých cestách

⁸ čl. 79 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁹ VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál e-learningového kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 18.

byl zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě vyhlášen ve Sbírce zákonů a to v listopadu roku 2014.

2 Státní služba

Jak již bylo zmíněno v úvodní kapitole, Česká republika byla až do roku 2014 jediným členským státem Evropské unie, ve kterém nebyl platný zákon, jenž by upravoval právní postavení státních úředníků, a to i přes skutečnost, že tím docházelo k porušování jedné z podmínek jejího vstupu do Evropské unie. Právem zaručený pořádek ve výkonu státní služby náleží k atributům, kterými se vyznačuje veřejná správa v demokratických právních státech. Hlavním smyslem zákonné úpravy služebního poměru je zajištění ochrany úředníků tak, aby nebyli osobně závislí na představitelích politické reprezentace a zabránění jejich možnému zneužívání k osobním a stranickým cílům. Zákon upravuje zejména transparentní a objektivní postupy a pravidla, podle kterých jsou úředníci přijímáni do služby, jmenováni do vedoucích pozic či z těchto pozic odvoláváni a odměňováni tak, nebo odvoláváni z funkcí. Tím vytváří úředníkům podmínky, aby své úkoly vykonávali ve veřejném zájmu a v souladu s právními předpisy.

Pod pojmem státní služba je možné si představit postavení osob, které vykonávají službu pro příslušný stát, ve kterém žijí a pracují. Tyto osoby je možné označovat také jako takzvané státní zaměstnance. Ve většině případů se jedná o osoby pohybující se v oblastech státní správy. Tito lidé vykonávají svoji práci jako úřední povinnost a jsou bráni jako civilní zaměstnanci, popřípadě mají služební postavení státních pracovníků ostatních státních institucí. Do těchto zařazujeme nejenom civilní zaměstnance, ale také například příslušníka ozbrojených sborů. V tomto případě se jedná o necivilní zaměstnance. Je tedy možné konstatovat, že státní služba je profesionální byrokracií, jinak řečeno se jedná o úředničinu v rámci státního aparátu.¹⁰

¹⁰ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 41.

Od klasického pracovního poměru je státní služba odlišná svou specifičností díky služebnímu poměru a tím pádem i způsobem, jakým vzniká tento vztah. To znamená jeho obsahem včetně disciplinárního režimu, dále povinnost zachovat služební tajemství, má jiná pravidla v rámci služebního postupu a po ukončení služebního poměru jako takového.¹¹

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, je zaměřen na osoby, které jsou ve služebním poměru, tedy přesně řečeno na zaměstnance ve veřejné správě. Do tohoto zákona nepatří příslušníci bezpečnostního sboru, kteří se řídí zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tento zákon není možné zaměňovat s uvedeným zákonem o státní službě či služebním zákonem, i přes skutečnost, že v mnohých případech jako služební zákon je označován.

Nad státní službu je ještě nadřazen pojem veřejná služba, která se zaměřuje na označení právního postavení tak zvaných veřejných zaměstnanců mající vztah pracovněprávního charakteru buď přímo k státu či jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli. Jedná se o označení zaměstnanců veřejné správy plnící služby pro veřejnost. Mezi typické znaky patří trvalost poměru, dále také odborné činnosti včetně jejich výkonu, který vede k zajištění veřejných úkolů včetně hrazení platu z prostředků veřejného charakteru.

Označení státní služba se používá především pro označování právních poměrů pracovníků, kteří jsou zaměstnání ve státní správě, respektive v jiných institucích. Státní služba je výkon státní správy a to v jejích orgánech a vykonávají je osoby, které jsou na svoje místo jmenovány, přičemž je nutné, aby splňovaly požadavky, které jsou stanoveny příslušným zákonem.

V momentě, kdy došlo k přijetí zákona o státní službě, vztahy, které vznikají mezi zaměstnancem a státem, jsou označovány jako vztahy veřejnoprávní a podléhají tudíž veřejnoprávní regulaci. Kterékoliv

¹¹ PRŮCHA, P.: *Správní právo – obecná část*. 8. doplnění a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Doplněk, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 137.

rozhodnutí, které by mohlo nebo by zasáhlo do sféry státního pracovníka, je považováno za rozhodnutí, které je vydáno v rámci správního řízení, a tudíž může být napadeno prostřednictvím odvolání, popřípadě následnou správní žalobou skrz správní soudnictví. Tím byla zcela zásadním způsobem změněna ochrana státního zaměstnance, protože i bez ohledu na skutečnost, jakým způsobem dojde k úpravě hranice v rámci politické a úřednické rovině, vždy dojde určitým způsobem k vzájemnému ovlivňování těchto dvou sektorů. Hlavní cíl zákona o státní službě je zejména, aby toto ovlivňování bylo v mezích zákona a legitimní.

2.1 Zákon o státní službě

Prostřednictvím zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, dochází k úpravám organizace státní služby, v právních poměrech státních pracovníků, kteří vykonávají státní správu ve správních úřadech včetně jejich služebních vztahů, odměňování, ale také řízení ve věcech služebního poměru. Hlavní cíl tohoto zákona směřuje k odpolitizování státní správy včetně její profesionalizace.¹²

Drtivá většina tohoto zákona nabyla účinnost od 1. 1. 2015, většinovým způsobem byl ale tento zákon aplikovatelný až od druhé poloviny roku 2015, tedy od 1. července. Několik paragrafů tohoto zákona ale nabylo své účinnosti celkem nezvyklým způsobem již v den vyhlášení uvedeného zákona. Jedná se především o níže uvedené paragrafy:¹³

- § 13 – Ministerstvo vnitra
- § 184 – Systematizace
- § 185 – Náměstek pro státní službu
- § 186 – Vedoucí služebního úřadu
- § 187 – Státní tajemník

¹² VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 19.

¹³ VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 22.

- § 202 – Generální ředitelství státní služby – bylo zákonem zrušeno
- § 206 – Zrušovací ustanovení

Zákon je celkem členěn do 13 částí, která obsahují následující oblasti: ¹⁴

- část první, § 1 - § 19 všeobecná ustanovení
- část druhá, § 20 - § 76 služební poměr
- část třetí, § 77 - § 86 povinnosti a práva státních zaměstnanců, příkazy k výkonu služby a ocenění za příkladný výkon služby
- část čtvrtá, § 87 - § 97 kárná odpovědnost
- část pátá, § 98 - § 121 podmínky výkonu služby
- část šestá, § 122 – 125 náhrad škody, služební úraz a nemoc z povolání
- část sedmá, § 126 - § 128 sociální zajištění státních zaměstnanců
- část osmá, § 129 - § 143 informování státních zaměstnanců a projednání věcí služby, odborové organizace, rada státních zaměstnanců a zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví
- část devátá, § 144 - § 152 odměňování státních zaměstnanců
- část desátá, § 153 - § 183 společná ustanovení
- část jedenáctá, § 184 - § 205 přechodná a závěrečná ustanovení
- část dvanáctá, § 206 zrušovací ustanovení
- část třináctá, § 207 účinnost

Kromě třinácti částí obsahuje výše uvedený zákon taktéž dvě přílohy – první se zaměřuje na charakteristiku platových tříd státních pracovníků, příloha číslo 2 na rozpětí příplatků za vedení.

Zákon o státní službě se zaměřuje především na správní úřady ústřední, podřízené a také z důvodu povinnosti ze strany Evropské komise taktéž na subjekty Evropského strukturálního a investičního fondu, které se zabývají přerozdělováním evropských dotací. Ústředními správními úřady jsou v České republice především Úřad vlády České republiky, dále pak ministerstva a další úřady, které nejsou podřízené ministerstvům, jako je

¹⁴ zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

například Český telekomunikační úřad, dále také Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Úřad na ochranu osobních údajů, Správa státních hmotných rezerv, apod.

15

Do skupiny podřízených úřadů patří například u ministerstva obrany Krajské vojenské velitelství, Újezdní úřady či Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti. Podřízenými institucemi ministerstva práce a sociálních věcí patří například Česká správa sociálního zabezpečení, Státní úřad inspekce práce, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí včetně Úřadů práce České republiky.

Subjekty Evropského strukturálního a investičního fondu jsou Státní fondy životního prostředí, dopravní infrastruktury a zemědělský intervenční fond, dále pak Centrum pro regionální rozvoj, Agentura pro podnikání a inovace. Mezi subjekty ESIF patří Státní fond životního prostředí, Centrum pro regionální rozvoj, Agentura pro podnikání a inovace, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní zemědělský intervenční fond.

V listopadu 2014 byl prezidentem republiky podán na Ústavní soud návrh na zrušení zákona o státní službě, a to zejména z důvodu porušení procedury, procesu schvalování díky komplexnímu pozměňovacímu návrhu včetně návrhu na zrušení 20ti ustanovení týkající se především tak zvaných politických náměstků. Ústavní soud vyhověl pouze jedinému z dvaceti návrhů na zrušení ustanovení.

¹⁵ VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 25.

2.2 Předmět úpravy včetně rozsahu působnosti

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, přesným způsobem vymezuje v § 1, problematiku kterou zákon upravuje. Jedná se o následující oblasti: ¹⁶

- právní poměru státního zaměstnance, který vykonává v rámci správního úřadu státní správu
- organizační věci v oblasti státní služby
- služební vztahy státního zaměstnance
- odměňování státního zaměstnance, včetně
- řízení v záležitostech služebního poměru.

Dále jsou zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě upravovány organizační věci, které se týkají zaměstnance správního úřadu, který je zaměstnán v klasickém pracovněprávním vztahu.

§ 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě striktně definuje, na které záležitosti se tento zákon nevztahuje: ¹⁷

- členy vlády, jejich poradce včetně zaměstnanců, kteří vykonávají další činnosti pro členy vlády včetně zaměstnance, který je zařazen v kabinetu člena vlády;
- na vedoucího Úřadu vlády České republiky včetně zaměstnanců vykonávající činnosti pro vedoucího úřadu vlády České republiky;
- na náměstkyně členů vlády včetně zaměstnanců vykonávající činnost pro náměstka člena vlády;
- na členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání;
- na předsedu a členy Rady Českého telekomunikačního Českého telekomunikačního úřadu;
- na předsedy a místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže;
- na člena Rady Energetického regulačního úřadu;
- na předsedy a inspektory Úřadu pro ochranu osobních údajů;

¹⁶ zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

¹⁷ zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

- na předsedy a místopředsedy Českého statistického úřadu;
- na zaměstnance, kteří vykonávají jenom pomocnou, servisní či manuální práci v rámci činnosti správního úřadu a zaměstnance, kteří jen řídí, organizují a kontrolují výkon pomocné, servisní či manuální práce;
- na ředitele a inspektory Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod;
- na předsedu, místopředsedu včetně dalších členů Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a také na členy Přezkumné komise Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství;
- na členy Etické komise České republiky v rámci ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu.

2.3 Vymezení základních pojmů vztahující se ke státní službě

Základní vymezení pojmů, které souvisí se státní službou, nalezneme v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě. Ve služebním zákoně jsou definovány základní pojmy, především státní služba, správní úřad, služební úřad, služební orgán, státní zaměstnanec aj. Služební zákon nelze automaticky uplatňovat na všechny státní zaměstnance. Je aplikován pouze na zaměstnance toho zaměstnavatele, který je služebním zákonem výslovně považován za správní úřad či jiný orgán státní správy.

2.3.1 Státní služba

Státní služba může být pojímána jako výkon (provádění) státní správy v orgánech státní správy, prostřednictvím osob jmenovaných na svou pozici za předpokladu splnění zákonem stanovených požadavků na výkon státní služby.¹⁸

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8.vyd. Praha: C. H. Beck. 2012, str. 491.

Služební zákon obsahuje negativní vymezení těch subjektů, které služebnímu zákonu nepodléhají.¹⁹ Jedná se o:

- a) civilní subjekty podle § 2 odst. 1 služebního zákona, podílející se na výkonu státní správy (člen vlády včetně jeho poradců a jiných zaměstnanců, zařazených v jeho kabinetu či vykonávajících pro něj určené činnosti, vedoucí Úřadu vlády České republiky a zaměstnanci, kteří pro něj vykonávají určené činnosti, náměstek ministra (předsedy vlády) a osoby, které pro něj vykonávají určené činnosti, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předseda a členové Rady Českého telekomunikačního úřadu, předseda a místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, člena Rady Energetického regulačního úřadu, předseda a inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda a členové Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, předseda a místopředsedové Českého statistického úřadu, ředitel a inspektoři Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod, předseda, místopředsedové jiní členové Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a členové Přezkumné komise Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství, člen Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, předseda a místopředseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, člen Etické komise Státního ústavu pro kontrolu léčiv).
- b) neúřednické profese (zaměstnanci, jejichž pracovní náplní je výkon pouze pomocných, servisních nebo manuálních prací ve správních úřadech a zaměstnanci, řídící, kontrolující a organizující výkon těchto prací).
- c) zaměstnanci zařazení v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády České republiky, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství, Národním úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost a v Národním bezpečnostním úřadu (§ 2 odst. 2 služebního zákona).

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

S přihlédnutím k tomuto vymezení je zřejmé, že služebnímu zákonu nepodléhají například zaměstnanci Nejvyššího kontrolního úřadu nebo příspěvkových organizací zřizovanými jednotlivými ministerstvy. Zákon rovněž stanoví okruh osob a úřadů, které jsou vyňaty z působnosti služebního zákona, přestože naplňují uvedenou definici.

2.3.2 Státní zaměstnanec

Státní zaměstnanec je osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 služebního zákona. Takovými činnostmi, které státní služba zahrnuje, jsou především příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, příprava mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace, řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady, vytváření a správa informačních systémů veřejné správy, státní statistická služba, ochrana utajovaných informací, obrana státu, zajišťování bezpečnosti a vnitřního pořádku, příprava či realizace dotační politiky, ochrana obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém, zadávání veřejných zakázek, příprava k výkonu zahraniční služby aj.²⁰

2.3.3 Správní úřad

Správními úřady jsou ve smyslu služebního zákona ministerstva a jiné úřady zřízené zákonem a zákonem výslovně jako správní úřady označené.²¹ Ve služebním zákoně však taxativní výčet správních úřadů nenajdeme. Co jsou správní úřady na ústřední úrovni, dovozujeme ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (tzv. kompetenční zákon). Patří sem ministerstva a dalších úřady (např.

²⁰ § 5 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

²¹ § 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Český statistický úřad). Další správní úřady, které jsou ústředním správním úřadům podřízené, jsou zřizovány na základě zvláštních zákonů (např. úřady práce, finanční úřady aj.) a musí být jako správní úřady zákonem označené. Správními úřady nejsou státem zřizované právnické osoby (např. Ředitelství silnic a dálnic) ani úřady místních samosprávných celků (krajské a obecní úřady) přes skutečnost, že jsou oprávněni vykonávat v přenesené působnosti státní správu.²²

2.3.4 Služební úřad

Služebními úřady jsou pro účely služebního zákona správní úřady a státní orgány nebo právnická osoby, stanovené zvláštním zákonem. Služební zákon tudíž rozlišuje správní a služební úřad tak, že služební úřad je oproti správnímu úřadu pojmem širším. Služebními úřady jsou jak správní úřady, tak i jiné státní orgány a právnické osoby, za předpokladu, že je jim status služebního úřadu přiznán zvláštním zákonem. (např. Státní fond životního prostředí České republiky).

Za služební působiště je u státního zaměstnance považována obec, kde služební úřad (organizační útvar služebního úřadu) sídlí. Nadřízený služební úřad je ten úřad, jenž je zároveň nadřízený správní úřad podle zvláštních zákonných předpisů.

2.3.5 Představený

Dle platné terminologie uvedené ve služebním zákoně je představeným státní zaměstnanec mající oprávnění vést své podřízené zaměstnance, přidělovat jim úkoly, řídit tyto pracovníky včetně kontroly výkonu jejich služby. Podle jednotlivých druhů správních úřadů včetně úrovně vedení dochází k odlišení označení představený. Na ministerstvech či na Úřadu vlády bývají takto označení náměstci pro řízení sekcí, ředitelé odborů či

²² POSPÍŠIL, P. 2015. *Právní úprava státní služby – předmět úpravy a základní ustanovení. ASPI.*

vedoucí jednotlivých oddělení. V jiných správních úřadech takto nazýváme vedoucí služebního úřadu, ředitele sekcí, ředitelé odboru či vedoucí oddělení.

2.3.6 Systemizace

Jedním z důležitých institutů služebního zákona je systemizace, jejíž smyslem je stanovení právně jistých a závazných pravidel „*pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu*“²³, a pro určení počtu služebních míst a stanovení objemu finančních prostředků na platy státních zaměstnanců. Systemizaci schvaluje vláda vždy k 31. prosinci každého roku pro následující kalendářní rok. V rámci systemizace se rovněž stanoví počet služebních míst, u kterých ve veřejném zájmu stanovena podmínka státního občanství České republiky, počet služebních míst, na kterých se aplikuje po skončení služebního poměru zákaz konkurence, aj. Účelem této právní úpravy i prováděcích předpisů je stabilizace státní správy a zamezení provádění účelových změn ve služebních úřadech, jakož i bezdůvodným a účelovým manipulacím se služebními místy či platovými třídami.²⁴ Platí, že koordinační úlohu v oblasti systemizace i jiných oblastí státní služby zastává ministerstvo vnitra.²⁵

Systemizace je základním východiskem pro vypracovávání návrhů organizačních struktur služebních úřadů. Zpracování dílčích návrhů systemizace i organizačních struktur jednotlivých služebních úřadů je podle služebního zákona v kompetenci služebních orgánů. Pravidla upravuje prováděcí právní předpis, kterým je nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu. Tato pravidla se týkají interního členění služebních úřadů na oddělení, odbory a sekce, a jiné útvary jakými jsou kancelář představeného či kabinet člena vlády.

²³ § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

²⁴ VLČKOVÁ, E.a kol. 2015. *Zákon o státní službě*. Olomouc : ANAG, 2015, str. 60

²⁵ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů

K jednotlivým útvarům se váže zpravidla i počet systemizovaných služebních míst, pracovních míst i služebních míst představených správního úřadu. V tomto předpise jsou též blíže upraveny vztahy podřízenosti a nadřízenosti mezi představenými jednotlivých organizačních útvarů daného správního úřadu.

Systemizace ve státní službě je klíčovým nástrojem, který přispívá k racionálnímu uspořádání správních úřadů.

2.3.7 Služební předpis

Služební předpis je vnitřním řídicím aktem sloužícím k přesnému ujasnění jednotlivých informací v oblastech organizačních věcí služby – jedná se například o vydání interního předpisu, vyhlašování výběrového řízení, úřednické zkoušky a jejich organizace, postup v rámci hodnocení státního zaměstnance a jeho odměňování. Tento vnitřní řídicí akt je vydáván náměstkem pro státní službu, vedoucím služebního úřadu či státní tajemník. Vždy musí být vydán písemnou formou. Tento vnitřní řídicí akt je závazným jak pro státní zaměstnance, tak také pro zaměstnance, kteří jsou zaměstnáni podle zákoníku práce.

2.3.8 Úřednická zkouška

Jejím hlavním úkolem je zajištění profesionality výkonů v oblasti státní správy. Státní zaměstnanec má povinnost úspěšně složit úřednickou zkoušku. Zkouška se skládá z části obecné a zvláštní. Obecná část je písemná, zvláštní část se skládá ústně před odbornou komisí. Neúspěšně absolvovanou zkoušku lze opakovat pouze jednou.

Např. ministerstvo umožní státnímu zaměstnanci na jeho žádost vykonat úřednickou zkoušku pro každý obor státní služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen nebo jmenován. Žádost o vykonání

úřednické zkoušky podává státní zaměstnanec po nástupu do služby nebo poté, kdy začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby, služebnímu úřadu prostřednictvím bezprostředně nadřízeného představeného, který ji poté postoupí odboru personálnímu a státní služby, a to v dostatečném předstihu před uplynutím zákonné lhůty pro její vykonání.

Abych uvedla aktualitu, která do oblasti úřednických zkoušek k 1. 3. 2019 přinesla novela zákona o státní službě, zejména se jedná o následující změny. Státní zaměstnanec má nově podle povinnost vykonat zvláštní část úřednické zkoušky z jiného nebo dalšího oboru služby do 12 měsíců ode dne, kdy v něm začal vykonávat službu. Pro státní zaměstnance, kteří nemají vykonanou zvláštní část úřednické zkoušky v některém z oborů státní služby, ve kterém službu již konají, se použijí přechodná ustanovení zákona o státní službě; státní zaměstnanec je povinen vykonat tuto zvláštní část úřednické zkoušky nejpozději do 28. 2. 2020, přičemž k dříve neúspěšně vykonané úřednické zkoušce v tomto oboru služby se nepřihlíží (před 1. 3. 2019). Přejídné ustanovení se však nepoužije na státního zaměstnance, který byl přijat do služebního poměru na dobu určitou podle § 29 odst. 1 zákona o státní službě. Dále se ruší závazná lhůta 30 dnů pro podání opakované žádosti o vykonání úřednické zkoušky v případě, že nebyla napoprvé úspěšně absolvována. Žádost o opakování úřednické zkoušky je možné podat kdykoliv po jejím neúspěšném vykonání.²⁶

Dále je ve služebním předpise upravena povinnost státního zaměstnance omlouvat svou neúčast na úřednické zkoušce písemně odpovědné osobě za konání úřednických zkoušek z oddělení státní služby a svému představenému spolu s uvedením důvodu.²⁷

²⁶ služební předpis č. 7/2019 ze dne 22. března 2019, kterým se mění služební předpis státního tajemníka v Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2018, kterým se stanovují podrobnosti o provádění a organizaci úřednické zkoušky, ve znění služebního předpisu č. 13/2018. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z WWW: http://intranet.msmt.cz/vynosy/VM_SPST_1-2019.pdf

²⁷ služební předpis č. 7/2019 ze dne 22. března 2019, kterým se mění služební předpis státního tajemníka v Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2018, kterým se stanovují podrobnosti o provádění a organizaci úřednické zkoušky, ve znění služebního předpisu č. 13/2018. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z WWW: http://intranet.msmt.cz/vynosy/VM_SPST_1-2019.pdf

Více k úřednické zkoušce uvádím v kapitole 5.4 této diplomové práce.

2.3.9 Služební kázeň

Předpokládá se řádné plnění povinnosti státních zaměstnanců, které pro ně vyplývají nejen z platných právních předpisů, ale také ze služebních předpisů včetně dalších interních směrnic úřadu, a to v oboru jeho služby. V momentě, kdy dojde k nedodržení kázně, nastává kárné provinění. Za něj je možné uložit písemnou důtku, snížit plat, odvolat ze služebního místa představeného, anebo v nejhorším možném případě propustit ze služebního poměru.

2.3.10 Kolektivní dohoda

Kolektivní dohoda je realizována zejména k zajištění vylepšení podmínek potřebných pro výkon služby státního zaměstnance, zejména v oblasti zdravotnictví, sociální a kulturní. Kolektivní dohodu uzavírá jedině odborová organizace. Pro pracovníky, kteří jsou zaměstnáni na základě uzavření pracovního poměru dle platného zákoníku práce, je vydaná kolektivní smlouva.

2.3.11 Služební slib

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

Služební slib skládá státní zaměstnanec v den nástupu do služby před služebním orgánem prohlášením „Tak slibuji!“, a to po přečtení slibu. Dále se zaměstnanec podepíše na úředním záznamu o složení služebního slibu, kde také musí být uvedeno datum a místo složení. Následně je tento úřední záznam o složení úředního slibu založen do osobní složky zaměstnance.

2.4 Základní pracovněprávní pojmy

Pro pracovně právní vztahy obsahuje základní pojmové vymezení zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále též jen „zákoník práce“), jakožto základní právní předpis, upravující právní poměry zaměstnanců a zaměstnavatelů při výkonu závislé pracovní činnosti. Závislá práce je zde vymezena jako práce, „*vykonávaná ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“ Platí, že za závislou práci náleží zaměstnanci mzda, plat nebo odměna, zaměstnanec ji vykonává na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, na zaměstnavatelem určeném pracovišti (jinak dohodnutém místě) a v zaměstnavatelem určené pracovní době.²⁸

Základními pracovněprávními vztahy, ve kterých lze závislou práci výlučně vykonávat je pracovní poměr a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Za zaměstnance zákoník práce považuje fyzickou osobu, „*která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.*“²⁹

Vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele jsou podle § 11 zákoníku práce zaměstnanci, „*kterí jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Vedoucím zaměstnancem je nebo se za vedoucího*

²⁸ § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

²⁹ § 6 a 7 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

zaměstnanec považuje rovněž vedoucí organizační složky státu.“ Osoba, pro kterou se zaměstnanec zavázal vykonávat závislou práci na základě základního pracovněprávního vztahu je zaměstnavatel.

3 Organizační struktura státní služby

Zákonodárci původně při přípravě služebního zákona předpokládali zřídit jako vrcholný řídicí orgán státní služby Generální ředitelství státní služby. K jeho zrušení však došlo na základě § 202 služebního zákona a jeho roli tak coby vrcholného článku státní služby převzalo Ministerstvo vnitra ČR, a jeho organizační jednotka Sekce pro státní službu, pověřena výkonem působnosti ministerstva vnitra v oblasti státní služby.³⁰ V čele této sekce stojí náměstek ministra vnitra pro státní službu, který má mimo jiné v kompetenci vydávání služebních předpisů, upravujících organizační záležitosti státní služby, které jsou závazné pro celou státní službu vyjma správní úřady vyjmenované v § 11 odst. 4 služebního zákona (Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže aj.) Náměstkovi pro státní službu náleží též mimo jiné výkon kontroly ve služebních úřadech ohledně služebních vztahů státních zaměstnanců.

Zároveň je zřízeno služební místo jejího personálního ředitele personálního ředitele sekce pro státní službu, s postavením ředitele odboru, který plní vůči zaměstnancům této sekce úlohu služebního orgánu. Náměstek pro státní službu je podle služebního zákona oprávněn k pověření personálního ředitele sekce pro státní službu výkonem některých svých pravomocí. Výjimku tvoří záležitosti ohledně přijetí do služebního poměru, jmenování představeného na služební místo, odvolání ze služebního místa nebo skončení služebního poměru představeného. Pokud nedojde k obsazení služebního místa náměstka pro státní službu, vykonává personální ředitel jeho pravomoci.

Sekce pro státní službu vykonává úkoly, kterými je služebním zákonem pověřeno ministerstvo vnitra, mezi které zejména patří:

- připravovat návrhy systematizace služebních míst

³⁰ § 13 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

- koordinovat návrhy organizačních struktur jednotlivých služebních úřadů
- připravovat a realizovat systém hodnocení státních zaměstnanců a systémy vzdělávání.

Na jednotlivých ministerstvech a na Úřadu vlády jsou služebním zákonem zřízeny pozice státních tajemníků.³¹ Státní tajemníci mají postavení náměstka pro řízení sekce. Státní tajemníci řídí činnosti, které mají souvislost se zajišťováním organizačních záležitostí státní služby, služebními vztahy a odměňováním státních zaměstnanců a vedoucích služebních úřadů podřízených ministerstvům. Státní tajemníci plní rovněž úkoly, které souvisí s pracovněprávními vztahy zaměstnanců v daném správním úřadu. Státní tajemníci mohou vydávat služební předpisy za podmínky, že nekolidují služebním předpisům vydaným náměstkem pro státní službu.

Správní úřady jsou vnitřně strukturálně členěny odspoda od nejnižší postavených strukturálních jednotek na oddělení, odbory a sekce. V čele těchto jednotek jsou pak vedoucí oddělení, ředitelé odborů či ředitelé sekcí (na ministerstvech a v úřadu vlády náměstci pro řízení sekcí). Všichni tito zaměstnanci, kteří jsou oprávněni k vedení podřízených zaměstnanců, ukládání jim služebních úkolů a k organizaci, řízení a kontrole výkonu jejich služby, jsou označováni jako představení.³² Je to obdoba pojmu vedoucího zaměstnance, tak jak je vymezen v § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Služební zákon rozlišuje pozice představených podle toho, o jaká služební místa se jedná podle úřadů takto:

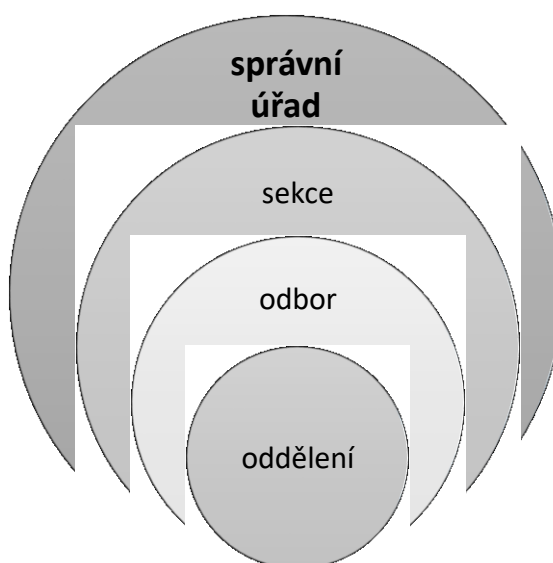
- a) ministerstva nebo úřad vlády
 - náměstek pro řízení sekce
 - ředitel odboru
 - vedoucí oddělení

³¹ § 15 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

³² § 9 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

- b) jiné správní úřady
- vedoucí služebního úřadu
 - ředitel sekce
 - ředitel odboru
 - vedoucí oddělení

Vnitřní členění správních úřadů



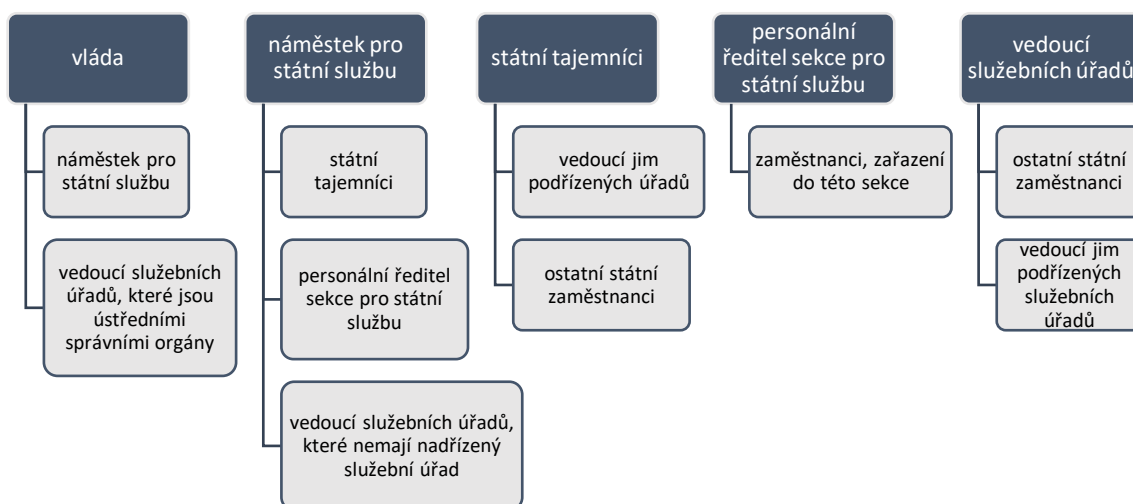
Obrázek č. 1 Vnitřní členění správních úřadů

Zdroj: Vlastní zpracování

Služebním orgánem je ten orgán, který je podle služebního zákona oprávněn rozhodovat a jednat v záležitostech, týkajících se služebního poměru jemu podřízených zaměstnanců, včetně přijímání do služebního poměru, zařazování státních zaměstnanců na služební místo, jejich jmenování na služební místo představeného a skončení služebního poměru. Služebnímu orgánu přísluší vypracovávání návrhu systematizace služebního úřadu, který mu je podřízen. Ve služebním zákoně jsou jako služební orgány označovány vláda, náměstek pro státní službu, personální ředitel sekce pro státní službu, státní tajemník a vedoucí služebního úřadu.

Následující grafické znázornění ukazuje působnost těchto služebních orgánů vůči jiným orgánům či zaměstnancům.

System výkonu působnosti služebních orgánů



Obrázek č. 2. System výkonu působnosti služebních orgánů.

Zdroj: Vlastní zpracování

4 Státní služba v jiných evropských zemích

V zemích Evropské unie není státní služba nijak jednotně definována. Obecně platí, že je pojem státní služba užíván pro takové právní poměry, které se týkají zaměstnanců ve státní správě či jiných zákonem stanovených orgánech či institucích. Pro velkou část pracovníků státní správy platí pro výkon jejich práce specifická pravidla, která se odlišují od pracovněprávních vztahů založených smlouvou.

Výkon státní služby v evropských zemích ovládají zejména následující principy:

- a) princip demokratického a právního státu, spočívající ve striktním dodržování právních a služebních předpisů
- b) zásada politické nestrannosti a zdrženlivosti, projevující se omezením možnosti vykonávat některá politická práva zaměstnanci po dobu, kdy vykonávají státní službu
- c) princip nestrannosti a bezúhonnosti, který zaručuje nezávislost výkonu státní služby na vnějších vlivech
- d) princip otevřenosti, projevující se v zajištění rovných podmínek všem zájemcům o výkon státní služby
- e) zásada stability, která se má projevit k právnímu zakotvení takových podmínek pro úředníky, vykonávající státní službu, aby ji vykonávali co nejdéle.³³

Podobně jako v ČR i v jiných evropských zemích má právní úprava státní služby ústavní základ. Česká ústava stanoví, že „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech stanoví zákon.*“³⁴ Toto institucionální a personální vymezení je rámcem pro předmět právní úpravy služebního zákona. Pro všechny země platí veřejnoprávní povaha služebního poměru úředníků ve státní správě. Jinak existují právních úpravách jednotlivých zemí větší či menší odlišnosti,

³³ PĚKNÁ, J. *Veřejná služba a systémy veřejné služby*. Praha : Vysoá škola ekonomická. Národohospodářská fakulta, 2015

³⁴ čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR

kteře jsou upraveny v zákonech, které státní službu upravují. V evropských zemích jsou uplatňovány různé systémy veřejné (státní) služby, které pak určují obsah právní úpravy státní služby. Jedná se o následující systémy:

1. kariérní (Francie, Německo, Rakousko, Polsko)
2. poziční (Švédsko, Finsko, Dánsko, Nizozemsko)
3. smíšený

Kariérní systém se vyznačuje především právně garantovaným trvalým služebním poměrem s garantovaným služebním i platovým postupem. Předpokládá se setrvání ve státní službě jako v celoživotním zaměstnání. Nový zaměstnanec nastupuje na nástupní pozici, ze které je postupně povyšován. Výsledným efektem tohoto systému je zpravidla stabilní úřednický aparát, který se vyznačuje vysokou profesionalitou a loajalitou. Nevýhodu lze spatřovat v určité strnulosti a uzavřenosti státní služby. Ve státní službě se rozlišují jednotlivé úrovně s vlastními kvalifikačními požadavky. Postup do vyšší úrovně se děje na základě odsloužených let. Výběrová řízení na obsazování pozic se realizují pouze u nejnižších stupňů. Zpravidla je úředníkům ve státní službě zakázána jiná výdělečná činnost, politické aktivity, kolektivní vyjednávání aj. Ke kariérnímu systému se váže institut tzv. definitivy, která představuje zásadní nevyhověditelnost služebního poměru zaměstnavatelem. V současnosti je ve své ryzí nemoifikované podobě uplatňována v Německu, Rakousku, Francii či Belgii.

Poziční systém (merit) se vyznačuje katalogem služebních míst, která jsou specifikována detailním popisem vykonávaných činností. Na taková katalogizovaná místa se mohou prostřednictvím výběrových řízení přihlásit každý uchazeči, kteří splňují požadovaná kritéria (vzdělání, praxe aj.). Tento systém negarantuje kariérní postup, služební poměr vzniká smlouvou, a to na dobu určitou či neurčitou. Oproti kariérnímu systému se vyznačuje větší dynamičností a flexibilitou. Nevýhodou je poměrně složitý systém změny katalogu služebních míst a poměrně vysoká míra fluktuace, což jej činí méně stabilním. Je rovněž méně odolný vůči

politickým tlakům. Smíšený systém v sobě kombinuje prvky obou výše zmíněných systémů.

Ve všech členských zemích EU je aplikována zásada rovnocenného přístupu k uchazečům o státní službu. Základem je profesní kvalita žadatelů. Způsob přijímání do státní služby se však v jednotlivých zemích liší. V Nizozemsku jsou uchazeči o státní službu vybíráni individuálně vedoucím služebního útvaru, v Německu je předpokladem přijetí do státní služby absolvování speciální státní zkoušky. Ve Španělsku se uchazeči vybírají buď na základě výběru nezávislou komisí v podobě pohovoru, nebo na základě konkurzu, sestávajícího z podání písemné přihlášky a následného pohovoru. Itálie důsledně uplatňuje ústavní zásadu, podle které se přijímají úředníci státní správy výhradně na základě konkurzu. Některé členské státy Evropské unie rozlišují, zda se jedná o externí nábor (otevřený všem zájemcům s požadovanými kvalifikačními předpoklady) a interním nábor, kdy se vybírá z řad zaměstnanců státní správy.

Podle komunitárního práva musí členské země zajistit takovou úpravu služebního poměru, podle které ohledně přijímání uchazečů o státní službu nemohou být diskriminováni jiní státní příslušníci v porovnání s domácími.³⁵

³⁵ LACINA, K. Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech Evropské unie. *Scientific Papers of the University of Pardubice*, str. 106-107

5 Služební poměr

Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě se kompletně v celé druhé hlavě zabývá problematikou služebního poměru (konkrétně § 20 - § 76). V rámci této diplomové práce budou představeny ty nejdůležitější paragrafy.

5.1 Vznik včetně podmínek pro přijetí do služebního poměru

Služební poměr je možné uzavřít jak na dobu určitou, tak i na dobu neurčitou. Ve většině případů však státní zaměstnanec vykonává službu na neurčitou dobu. Na dobu určitou je přijímána osoba, která nemá složenou úřednickou zkoušku anebo v případě náhrady za jiného zaměstnance, který je dočasně nepřítomný. V tomto případě, ale bývá více využívána možnost přijetí osoby na zástupu a postupuje se dle platného zákoníku práce. Základní předpoklad, aby mohla být osoba přijata do služebního poměru, je skutečnost, že bude v rámci služby dodržovat demokratické zásady dle ústavního pořádku České republiky a taktéž bude vykonávat službu řádným způsobem. Osoba, která žádá o přijetí do služebního poměru, musí: ³⁶

- být státní občan České republiky, popřípadě jiného státu Evropské unie, popřípadě být občanem takového státu, který je smluvním státem a to podle Dohody o Evropském hospodářském prostoru;
- být starší než 18 let;
- být svéprávný, bezúhonný;
- mít požadované vzdělání nutné k přijetí na dané služební místo;
- být zdravotně způsobilý.

Služební poměr vznikne v momentě, kdy je vydáno rozhodnutí o přijetí do něj. V tomto rozhodnutí musí být krom obecných náležitostí obsažen také den, kdy služební poměr vzniká, dále obor služby včetně služebního

³⁶ zákon č. 324/2014 Sb., o státní službě.

označení, platové zařazení zaměstnance, popřípadě zkušební dobu. V den nástupu do služby složí státní zaměstnanec služební slib.

§ 33 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě přesně vymezuje překážky, které mohou být důvodem pro nepřijetí do služebního poměru. Do něj není možné přijmout například poslance Evropského parlamentu, justičního čekatele, guvernéra, viceguvernéra či člena bankovní rady České národní banky, předsedu a člena Národní rozpočtové rady, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, předsedu a místopředsedu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, apod. Veškeré pozice jsou uvedeny ve výše zmíněném paragrafu zákona.

5.2 Změny služebního poměru

Změna služebního poměru konkrétně, dle zákona o státní službě, znamená:

37

- vyslání zaměstnance na služební cestu;
- přeložení;
- zproštění výkonu služby a to dle usnesení o zahájení trestního stíhání, popřípadě vzetí do vazby;
- přeřazení na jiné služební místo;
- změny doby trvání služebního poměru;
- jmenování osoby na služební místo představeného, popřípadě
- odvolání osoby ze služebního místa představeného;
- převedení na jiné služební místo;
- zaměstnanec je z organizačních důvodů zařazen mimo výkon služby;
- zaměstnanec je z důvodu odchodu na mateřskou dovolenou nebo rodičovskou dovolenou zařazen mimo výkon služby;

³⁷ Zákon č. 324/2014 Sb., o státní službě.

- zaměstnanec je z důvodu výkonu funkce v odborové organizaci zařazen mimo výkon služby;
- zaměstnanec je z důvodu zastavení služby zařazen mimo výkon služby;
- z důvodu zastupování;
- zaměstnanec je vyslán k výkonu zahraniční služby a zařazení po jeho ukončení;
- z důvodu zkrácení služební doby;
- pro přerušení výkonu služby z důvodu dalšího vzdělávání nebo absolvování odborné stáže.

Výše uvedené změny ve služebním poměru jsou velmi podobné těm, které jsou realizovány pro pracovní poměr podle zákoníku práce, jen s tou rozdílností, že v úvodních dvou bodech (vyslání zaměstnance na služební cestu a přeložení) se tak může stát, aniž by k tomu byl souhlas státního zaměstnance. Výjimkou jsou těhotné státní zaměstnankyně včetně státních zaměstnankyň či zaměstnanců, kteří pečují o dítě do 8 let věku.

5.3 Skončení služebního poměru

Služební poměr může být ukončen třemi možnými způsoby, a to prostřednictvím rozhodnutí služebního orgánu, dále na základě podané žádosti ze strany státního zaměstnance, anebo je služební poměr ukončen ze zákona.

Ukončení služebního poměru na základě rozhodnutí služebního orgánu nastává v momentě, kdy státní zaměstnanec pozbývá některou z potřebných podmínek pro výkon služby (svéprávnost, apod.), popřípadě dosahuje výsledků, které jsou nevyhovujícími a to ve dvou hodnoceních, které jdou po sobě.³⁸

³⁸ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 62.

V případě, že je služební poměr ukončen na základě žádosti ze strany státního zaměstnance, končí tento poměr po uplynutí doby, která je uvedena v rozhodnutí. V těchto případech neběží výpovědní lhůta v kalendářních měsících (tak jako je zvykem u zákoníku práce), ale je nutné, aby rozhodnutí bylo vydáno tak, že služební poměr je ukončen šedesát dnů a to ode dne podání žádosti státním zaměstnancem.³⁹

Služební poměr je ukončen ze zákona v momentě, kdy je státní zaměstnanec odsouzen, je mu uložen zákaz výkonu služební činnosti, anebo také v momentě, kdy nevykoná opakovaně úřednickou zkoušku, kterou ke své činnosti potřebuje či po dovršení hranice 70 let věku.⁴⁰

5.4 Úřednická zkouška

Hlavní úkol úřednické zkoušky spočívá v zajištění profesionality ve výkonu státní služby ze strany státního zaměstnance. Skládá se ze dvou částí – obecná část, která je realizována písemnou formou a zvláštní, odborná část, která bývá ústně. Úřednickou zkoušku je možné opakovat, ale jen a pouze jednou. Pro všechny státní zaměstnance je jednotnou zkouškou její obecná část, která se zaměřuje na ověřování znalostí organizace včetně činností ve veřejné správě, ale také práv a povinností včetně pravidel etiky ze strany státního zaměstnance, dále právních předpisů, které se dotýkají činnosti státní správy včetně práv Evropské unie.⁴¹

Co se týče zvláštní části úřednické zkoušky, ta je již rozdílná. Závisí vždy na obory služby. Je konána až v momentě, kdy zaměstnanec úspěšně vykoná obecnou část úřednické zkoušky. Hlavní účel této zkoušky spočívá v ověření, zda je státní zaměstnanec vybaven dostatečným množstvím potřebných vědomostí, ale také i schopností a je dostatečným způsobem

³⁹ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 63.

⁴⁰ VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 63.

⁴¹ VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 35.

po odborné stránce připraven na další výkon služby v oboru služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen či jmenován.⁴²

Pro zvláštní část úřednické zkoušky je vždy zřízena komise u ústředního správního úřadu, do jehož působnosti příslušný obor služby patří. Určená zkušební komise je vždy tříčlenná, přičemž minimálně dva členové jsou státními zaměstnanci. Státní zaměstnanec musí být v termínu alespoň 21 dní přede dnem konání zkoušky písemná způsobem vyrozuměn o termínu a místě kde zkouška bude realizována. Než dojde k úspěšnému vykonání úřednické zkoušky, je státní zaměstnanec v rámci platového hodnocení zařazen vždy do nejnižšího možného platového tarifu příslušné platové třídy. Jestliže je zkouška státním zaměstnancem úspěšným způsobem vykonána, vyhotovuje se osvědčení ve dvou stejnopisech, kdy jedno zůstává v osobním spise státního zaměstnance a druhé státní zaměstnanec obdrží do vlastních rukou.⁴³

5.5 Výběrová řízení

Výběrová řízení jsou řešena zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě prostřednictvím několika paragrafů a informace můžeme považovat celkem za nepřehledné. Zřejmě i z tohoto důvodu se Ministerstvo vnitra rozhodlo k sepsání Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu, a to pod označením č. 6/2015, kterým jsou stanoveny podrobnosti k provedení výběrového řízení, kterým dojde k obsazení služebního místa státním zaměstnancem či představeným.

Ve výběrovém řízení jsou zařazeny následující oblasti:

- informace o vyhlášení příslušného výběrového řízení;
- podání žádosti o přijetí do služebního poměru a následně o zařazení na služební místo;

⁴² VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 37.

⁴³ VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015, s. 38.

- realizace otevírání obálek včetně hodnocení předpokladů pro účast ve výběrovém řízení;
- sestavení výběrové komise;
- realizace pohovoru se zájemcem o služební místo;
- vytvoření protokolu s možností námitek proti protokolu;
- výběr vhodného žadatele včetně jeho nástupu do služby.

5.6 Hodnocení státního zaměstnance

Hodnocení státního zaměstnance je realizováno jedenkrát za rok, a to v období prvního čtvrtletí kalendářního roku. Hodnocení je za uplynulý kalendářní rok. Je provedeno bezprostředním nadřízeným představeným a to v součinnosti se služebním orgánem. Do služebního hodnocení patří také i náměstek pro státní službu (v jeho případě je hodnocení provedeno vládou), dále personální ředitel sekce, státní tajemníci, vedoucí služebního úřadu či náměstek pro řízení sekce.⁴⁴

Služební hodnocení je realizováno z důvodu prokázání profesionalizace státní správy. V momentě, že hodnocení je 2x po sobě s nevyhovujícím výsledkem, je tato situace důvodem pro skončení služebního poměru dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Hlavní cíl služebního hodnocení je zhodnotit znalosti včetně dovedností, dále výkon služby, rychlost, správnost včetně samostatnosti a také dodržování služební kázně. Každé služební hodnocení musí mít závěr o skutečnosti, jakých výsledků dosahoval státní zaměstnanec v předcházejícím období, jestli to byly výsledky vynikající, dobré, dostačující či nevyhovující. Od tohoto hodnocení, respektive od těchto výsledků se může následně odvíjet například kariéerní postup zaměstnance a další odměňování. Státní zaměstnanec obdrží stejnopis služebního hodnocení.

Jelikož služební hodnocení nepatří pod řízení ve věcech služby, není tedy možné využít § 159 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁴⁴ zákon č. 324/2014 Sb., o státní službě.

včetně ustanovení správního řádu. Z toho jasně vyplývá, že proti hodnocení není možné využití opravného prostředku. Jedinou možností státního zaměstnance je v momentě, kdy nesouhlasí s hodnocení, podání stížnosti proti tomuto hodnocení podle § 157 výše uvedeného zákona. Tato stížnost musí být řešena nadřízeným služebním orgánem a to nejpozději do 30 dnů od podání stížnosti, a to písemnou formou.⁴⁵

Z výše uvedeného tedy jasně vyplývá, že ve věci vyhotovování hodnocení je závislé na libovůli nadřízeného pracovníka. Faktem zůstává, že jakékoliv hodnocení negativního formátu, může velmi silným způsobem komplikovat životní situaci hodnoceného státního zaměstnance. Služební hodnocení státního zaměstnance nefunguje podle mého názoru jako dostatečný motivační nástroj. Státnímu zaměstnanci je podle tohoto hodnocení přiznáno osobní ohodnocení, tím pádem je plat určen na celý jeden rok dopředu bez jakékoli možnosti jej navýšit.

Celá tato situace s hodnocením státního zaměstnance je ze skutečnosti, že služební úřady podléhají vládě, která rozhoduje, kolik finančních prostředků přidělí jednotlivým úřadům. Bez toho, aniž by měl člověk celkovou znalost a představu o reálných povinnostech státních zaměstnanců v příslušném služebním úřadu není možné spravedlivým způsobem určit objemy finančních prostředků pro výkony státní služby.

5.7 Povinnosti a práva státních zaměstnanců

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě určuje státnímu zaměstnanci povinnosti na straně jedné, avšak tyto povinnosti jsou na straně druhé kompenzovány také právy, které jsou státním zaměstnancům přiznány. Následující část této kapitoly bude věnována těm nejdůležitějším povinnostem včetně následkům, které mohou případně nastat v momentě jejich porušení.

⁴⁵ Zákon č. 324/2014 Sb., o státní službě.

5.8 Povinnosti státního zaměstnance

Státním zaměstnancům je možnost uložit povinnosti prostřednictvím zákona, popřípadě díky služebním předpisům. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě taxativním způsobem stanoví, jaké povinnosti to jsou. Nejdůležitější povinností státního zaměstnance je zachovat v rámci výkonu služby vždy věrnost svému státu, tedy České republice. Klíčovou je poté povinnost zachovat nestrannost, zdržení se jednání, které by následně mohlo způsobit střet veřejného zájmu se zájmem osobním, povinnost prohloubit si neustále vzdělání a nezneužít svého postavení v roli státního zaměstnance.

Další povinností státního zaměstnance je dodržení pravidel etiky, která jsou vydávána prostřednictvím služebního předpisu a také se zdržet jakéhokoli korupčního či jiného jednání, které je nezákonného charakteru. Povinností je také oznámit, že je proti osobě, která vykonává funkci státního zaměstnance zahájeno trestní stíhání a také o jakou věc se jedná. Státní zaměstnanci mají povinnost nepřijímat dary, popřípadě jiné výhody, které by byly ve větší hodnotě, než je částka 300,- Kč v souvislosti s výkonem služby. Výjimku tvoří dary nebo výhody, které jsou poskytnuty přímo služebním orgánem.

Další povinnost státního zaměstnance je výkon služby v rámci výběrového řízení, dále povinnost v kárné či smírčí komisi či jiných orgánech, které jsou zřízené prostřednictvím služebního orgánu. Jestliže by došlo k odmítnutí takovéto povinnosti, jednalo by se o vážné porušení služební kázně. Povinností státního zaměstnance je řádné hospodaření s prostředky, které mu jsou svěřeny od služebního úřadu a musí střežit či ochránit majetek, který mu byl svěřen a to před poškozením, jeho ztrátou či zničením a zneužitím.⁴⁶

⁴⁶ PICHRT, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 159.

Jsou povinnosti, které musí státní zaměstnanci dodržovat i v momentě, kdy nevykonávají službu. Jde například o situace, kdy má povinnost zachovávat v rámci výkonu své služby věrnost České republice, popřípadě zachovat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl v rámci výkonu své služby. Od mlčenlivosti může být státní zaměstnanec zproštěn jedině služebním orgánem.⁴⁷

Představení mají své povinnosti rozšířeny ještě o povinnosti podílení se na služebním hodnocení svých podřízených zaměstnanců a současně být jejich vzorem svým chováním. Povinnosti představených je zachování pravidel lidské slušnosti vůči podřízenému zaměstnanci a také musí poskytnout dostatečné množství informací pro zdárné plnění zadaných úkolů. Další jeho povinností je řídit včetně kontroly práci jeho podřízených zaměstnanců, současně jim pro výkon jejich práce vytvořit příznivé pracovní podmínky, zajistit bezpečnost včetně ochrany zdraví při práci. Jeho povinností je podřízeného zaměstnance hodnotit jak z pracovního, tak i ze služebního poměru. Je jeho povinností vytvořit podmínky pro možné zvýšení odborné úrovně jeho podřízených pracovníků včetně dodržování jak právních předpisů, tak předpisů vnitřního charakteru i se zabezpečením přijetí opatření k ochraně majetku služebního orgánu.⁴⁸

Jsem toho názoru, že výše uvedené povinnosti se mohou podílet na profesionalizaci české státní správy, a to z toho důvodu, že z hlediska výše uvedeného by se měli státní službou zabývat jen odborníci podle předem nastavených pravidel. Stabilizace včetně profesionalizace by jednoznačně měla přispět k posílení výkonu služby z toho pohledu, že veškeré úkony jsou vykonávány v souladu s právním předpisem, jsou transparentního charakteru včetně doložitelnosti. K tomu všemu právě povedou povinnosti, které jsou stanovené zákonem o státní službě.

⁴⁷ PICHRT, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 161.

⁴⁸ PICHRT, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 163.

5.9 Práva státního zaměstnance

Státní zaměstnanec má nejen povinnosti, ale také mají svá práva. Do skupiny těchto práv patří zejména právo, aby měli ze strany služebního úřadu, v rámci kterého vykonávají službu, poskytnul jeho podporu v rámci výkonu služby, ale jen tehdy, jestli je služba vykonávána státním zaměstnancem v souladu se zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, dále v souladu se služebním předpisem a jinými právními předpisy.⁴⁹

Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě patří mezi práva státního zaměstnance právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby, dále právo na odbornou literaturu, kterou státní zaměstnanec potřebuje pro výkon služby, dále mají právo na veřejné využití služebního označení, na zvyšování a obnovování vzdělání, na plat včetně platového postupu. Státní zaměstnanec má taktéž právo odmítnout vyřízení služebního úkolu, pokud tento nepatří do oboru služby, může podat stížnost ve věcech výkonu služby včetně služebního vztahu a domáhat se svých práv, které vyplývají ze služebního poměru. Domáhat se těchto práv může zákonným způsobem.⁵⁰

U představených dochází k určitému omezení jejich práv. Mají zákaz výkonu kterékoliv funkce v politické straně nebo hnutí. Důvodem tohoto zákazu má být snaha o depolitizace státní správa. I v této oblasti je ale vytvořena výjimka, která platí pro politického náměstka a náměstka člena vlády. V momentě, že by ze strany představeného došlo k porušení zákazu výkonu politické funkce (zákaz se nevztahuje na řadové členství) v politických stranách či hnutích, šlo by o porušení služební kázně a v tomto případě by došlo ke kárnému provinění.

Státní zaměstnanec nesmí být taktéž členem řídicího nebo kontrolního orgánu u obchodní korporace, která provozuje podnikatelskou činnost. Toto však neplatí, jestliže je státní zaměstnanec vyslán do těchto orgánů ze strany služebního orgánu. Služební orgán může státnímu

⁴⁹ PICHRT, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 237.

⁵⁰ zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

zaměstnanci dát písemný souhlas na výkon jiné výdělečné činnosti. Uvedené omezení neplatí při výkonu vazby či v momentě, kdy dojde k zařazení mimo službu a také se nevztahuje na vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké činnosti. Nevztahuje se taktéž na tlumočníka a znalce, na činnost v poradním orgánu vlády či jejich orgánech, v poradních či jiných orgánech ústředního správního úřadu či ve zvláštním orgánu, které vykonávají státní správu, a také na správu vlastního majetku.⁵¹

Podle Listiny základních práv a svobod má člověk právo na stávkou, podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě nesmí představený stávkou vykonávat. Státní zaměstnanci či pracovníci v pracovním poměru stávkovat mohou, představení mohou jediné své požadavky projednat v tak zvaném smírčím řízení, jehož se zúčastní. Zúčastnit se mohou také v zastoupení, a to například advokátem. Výsledek tohoto řízení by měl být v podobě písemné veřejnoprávní dohody podle správního řádu. V této dohodě by měl být uveden kompletně výsledek celého smírčího řízení včetně závazků a termínů, kdy budou veškeré požadavky splněny.

5.10 Kárná odpovědnost

Pod pojmem služební kázeň je možné představit si povinnost státních zaměstnanců plnit řádným způsobem své úkoly, které jsou dány právními předpisy a vztahují se ke službě v jím vykonávaném oboru služby, dále ze služebního předpisu a z jednotlivých příkazů, které státní zaměstnanec obdrží. Záměrné a zaviněné porušení služební kázně se označuje jako kárné provinění, v tomto případě jde o delikt, za který hrozí státnímu zaměstnanci sankce. U státních zaměstnanců se hovoří o správním deliktu a to z toho důvodu, že vzniká veřejnoprávní odpovědnost pachatele a právo státu takového pachatele potrestat. Kárné opatření neboli oprávnění k uložení sankce, má ve své kompetenci správní orgán. V tomto případě se jedná o tak zvané kárné komise prvního a druhého stupně. Kárné

⁵¹ PICHRT, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 239 -240.

provinění podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě je označováno jako disciplinární delikt. Odpovědnost za tento disciplinární delikt se omezuje na pracovníky veřejné správy, kteří jsou ve služebním poměru – pozor nikoliv v pracovněprávním vztahu, a také se vztahuje na člena profesní komory.⁵²

Státnímu zaměstnanci je možné uložit za kárné provinění kárné opatření. Takovéto opatření může mít různé podoby, a to například ve formě písemné důtky, snížit plat až o 15 % a to na dobu až tří kalendářních měsíců, dále je možnost odvolat představeného ze služebního místa, anebo rozhodnout o propuštění ze služebního poměru. Uložené sankce mohou mít funkci represivní i preventivní. V momentě, kdy se rozhoduje o kárné odpovědnosti je v rámci řízení ve věcech služeb použit zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě s podporou správního řádu.

V momentě, kdy má státní zaměstnanec více kárných provinění, a jsou tato provinění projednána v rámci společného řízení, je uloženo kárné opatření podle daného kárného provinění, které je nejzávažnější. Státnímu zaměstnanci zaniká kárná odpovědnost za kárné provinění po uplynutí 1 roku. Drobné nedostatky, které se objeví v rámci služby, mohou být představeným, popřípadě služebním orgánem vyřízeny tak, že jsou státnímu zaměstnanci vytknuty, a to buď písemně, nebo ústně. V případě písemné výtky je tato uložena v osobním spisu státního zaměstnance po dobu 1 roku. Jakmile jeden rok uplyne, je ze spisu vyřazena.

⁵² zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

6 Komparace služebního a pracovního poměru

Pracovní poměr a služební poměr jsou co do jejich právní povahy dva poměrně odlišné právní instituty. Základní odlišnosti se odvíjí od skutečnosti, že pracovní poměr podle zákoníku práce je typickým soukromoprávním vztahem, ve kterém jsou uplatňovány zásady soukromého práva, založené obecně na ustanoveních občanského zákoníku. Naproti tomu služební poměr je vztahem veřejnoprávním, kdy na jedné straně vystupuje orgán veřejné moci, rozhodující o právních poměrech druhé ze stran. Uplatňují se zde principy veřejného práva, obsažené především ve správním řádu, který má vůči služebnímu zákonu postavení subsidiárního právního předpisu. To se projevuje zejména v rozdílnosti v obsahové náplni, vzniku a zániku nebo práv a povinností zaměstnanců v pracovním či služebním poměru.

Zákoník práce, přestože upravuje některé otázky státní služby, není vůči služebnímu zákonu subsidiárním právním předpisem. Použije se pouze v případě a mezích, kdy na něj služební zákon výslovně odkazuje.

6.1 Povaha služebního a pracovního poměru

Základním atributem, kterým se odlišuje služební poměr od pracovního poměru, je jejich právní povaha. Z ní se odvíjí principy, na nichž jsou založeny služební či pracovněprávní vztahy. Pracovněprávní vztahy, založené především na zákoníku práce a na občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) a jeho základních institutech jsou ovládány zásadami soukromého práva, jako je zejména smluvní volnost stran. Občanský zákoník, coby základní soukromoprávní kodex je ve vztahu k zákoníku práce předpisem obecným.

Služební poměr je založen na veřejném právu, má tedy povahu veřejnoprávní. To je dáno především tím, že u služebního poměru je vždy jedna ze stran orgánem, který jednostranně rozhoduje o právních poměrech

(právech a povinnostech) druhé strany. Aplikace soukromoprávních principů zde z tohoto důvodu není přijatelná. Na služební poměr je nutno aplikovat principy výkonu veřejné moci a základní principy správního řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „správní řád“).

6.2 Vznik služebního a pracovního poměru

6.2.1 Vznik služebního poměru

Služební poměr vzniká přijetím žadatele o státní službu do služebního poměru rozhodnutím příslušného služebního orgánu. Přijetí do služebního poměru může obsahovat výkon státní služby na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Služební zákon stanoví jako základní předpoklad, aby mohla být určitá osoba přijata do služebního poměru předpoklad, že bude ve státní službě dbát na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku ČR a službu bude řádně vykonávat.

K přijetí do služebního poměru dochází na základě rozhodnutí služebního orgánu. Současně služební orgán rozhodne o zařazení na konkrétní služební místo či o jmenování v případě, že jde o obsazování služebního místa představeného. Žadatel na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo ani na jmenování na služební místo představeného nemá nárok. Zákon stanoví případy, kdy není nutno konat výběrové řízení (např. vedoucí zastupitelských úřadů v zahraničí).

Výběrové řízení je podle služebního zákona povinným způsobem obsazování služebních míst.⁵³ Rozlišuje se, zda je žadatelem o volné služební místo:

- a) státní zaměstnanec (podává příslušnému služebnímu orgánu žádost o zařazení nebo jmenování v případě představeného na obsazované služební místo)

⁵³ § 24 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

- b) jiná osoba (je povinna podat příslušnému služebnímu orgánu žádost o přijetí do státní služby, která současně obsahuje žádost o zařazení na dané volné služební místo nebo služební místo představeného).

Služební orgán je povinen výběrové řízení zákonem stanoveným způsobem vyhlásit na úřední desce (zakládá jeho právní účinky) a zveřejnit v příslušném informačním systému. Oznámení, kterým se výběrové řízení vyhláší, musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti, kterými jsou:

- předpoklady a požadavky kladené na uchazeče o služební místo (státní občanství, bezúhonnost aj.)⁵⁴
- údaje o obsazovaném služebním místě
- vymezení oboru služby
- doba, na kterou je služební místo obsazováno (určitá či neurčitá)
- informace o případném uplatňování zákazu konkurence
- termínu podání žádosti
- platová třída, vztahující se k obsazovanému služebnímu místu

Optikou právní teorie je výběrové řízení podle služebního zákona ve své právní podstatě správním řízením o výběru žádosti podle § 146 správního řádu s určitými odlišnostmi uvedenými v zákoně. V případě výběru vítězného žadatele na základě proběhnuvšího výběrového řízení je vydáváno rozhodnutí o vzniku služebního poměru. Takové rozhodnutí je veřejnoprávním rozhodnutím, které zakládá práva a povinnosti žadatele.⁵⁵

⁵⁴ Podle § 25 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě musí být splněny u žadatele následující základní podmínky:

„a) být státním občanem České republiky, občanem jiného členského státu Evropské unie nebo občanem státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru,

b) dosáhnout věku 18 let,

c) být plně svéprávný,

d) být bezúhonný,

e) dosáhnout vzdělání stanoveného tímto zákonem a

f) mít potřebnou zdravotní způsobilost.

(2) Žadatel, který není státním občanem České republiky, musí zkouškou u osoby, která jako plnoprávný člen Asociace jazykových zkušebních institucí v Evropě uskutečňuje touto asociací certifikovanou zkoušku z českého jazyka jako cizího jazyka, prokázat znalost českého jazyka.“

⁵⁵ Erényi, Tereza a Vejsada, Daniel. 2015. Služební poměr podle zákona o státní službě. *Czech Employment Lawyers Association*. [Online] 6. 8 2015, str. 5

Služební poměr vzniká tím dnem, který je uveden v rozhodnutí služebního orgánu o přijetí do služebního poměru. V případě, že by zaměstnanec nenastoupil v tento den do služby a nebránila mu v tom závažná překážka (či služební orgán o takové překážce neuvědomil do sedmi dnů) služební orgán s účinky ode dne jeho vzniku služební orgán svým rozhodnutím služební poměr zruší. V den nástupu do státní služby je státní zaměstnanec povinen složit do rukou služebního orgánu služební slib.⁵⁶

6.2.2 Vznik pracovního poměru

Pracovní smlouva je základním způsobem, kterým dochází ke vzniku pracovněprávního vztahu. Jedná se o souhlasný projev vůle mezi oběma smluvními stranami (zaměstnavatelem a zaměstnancem). Zákoník práce upravuje ji jiné způsoby vzniku pracovního poměru, kterými jsou volba a jmenování. Volbou příslušným orgánem vzniká pracovní poměr v případech, kdy takový způsob je vyžadován zvláštním právním předpisem, stanovami spolku, odborových organizací či organizací zaměstnavatelů.⁵⁷

Jmenováním dochází ke vzniku pracovního poměru na vedoucí pracovní místo podle zvláštních právních předpisů, nebo pokud se jedná o pracovní pozice, které jsou vyjmenovány v zákoníku práce.⁵⁸

⁵⁶ Podle § 32 odst. 2 služebního zákona služební slib zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Své povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“

⁵⁷ § 33 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

⁵⁸ Podle § 33 odst. 2 zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, se jedná o „vedoucího:

- a) organizační složky státu,
- b) organizačního útvaru organizační složky státu,
- c) organizačního útvaru státního podniku
- d) organizačního útvaru státního fondu
- e) příspěvkové organizace
- f) organizačního útvaru příspěvkové organizace,
- g) organizačního útvaru v Policii České republiky“

Výběr uchazečů o zaměstnání je až na výjimky zcela ponechán na uvážení zaměstnavatele, který formuluje kvalifikační, zdravotní a jiné požadavky na uchazeče dle vlastních potřeb. U některých zaměstnavatelů (bezpečnostní sbory aj.) však mohou zvláštní právní předpisy stanovit specifické požadavky.

Zákoník práce ukládá budoucímu zaměstnavateli, aby ještě před uzavřením pracovní smlouvy seznámil uchazeče o zaměstnání se všemi právy i povinnostmi, souvisejícími s pracovněprávním vztahem. (výše odměny, pracovní podmínky aj.)

Pro pracovní smlouvu je zákonem předepsaná písemná forma. Povinné náležitosti pracovní smlouvy jsou zakotveny v § 34 zákoníku práce tak, že v pracovní smlouvě musí být určen druh práce, místo nebo místa výkonu práce a den nástupu do práce. Ostatní ujednání záleží na vzájemné dohodě zaměstnavatele a zaměstnance.

Zde se projevuje základní odlišnost služebního vztahu od pracovněprávních vztahů v tom, že mezi služebním orgánem a zaměstnancem se neuzavírá smlouva, ale právní vztahy jsou založeny pouze na veřejnoprávním rozhodnutí služebního orgánu. Na rozdíl od pracovní smlouvy, která je založena na principu smluvní volnosti stran (je možné sjednat jakékoliv podmínky za předpokladu, že neodporují zákonu), v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru mohou být pouze takové podmínky, jaké jsou upraveny zákonem.

6.3 Doba trvání

6.3.1 Doba trvání služebního poměru

Podle služebního zákona je preferováno přijetí do služebního poměru na dobu neurčitou. Na dobu určitou jsou přijímáni uchazeči, kteří nevykonali úspěšně úřednickou zkoušku a v případě, že se jedná o náhradu za úředníka, který dočasně ze zdravotních či jiných osobních důvodů není schopen státní službu vykonávat nebo v případech služby zvláštní povahy,

kteře jsou specifikovány vládním nařizením.⁵⁹ Jedná se o nařizení vlády č. 137/2015 Sb., o dalších případech, ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, do kterého je implementována Směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou.

Služební zákon uplatňuje zásadu, že služební poměr na dobu neurčitou lze získat pouze za předpokladu úspěšného složení úřednické zkoušky. Do té doby je služební poměr vykonáván na dobu určitou. U běžných služebních míst se jedná zpravidla o dobu jednoho roku od přijetí do státní služby a u služebních pozic představených činí tato doba pouhé dva měsíce.⁶⁰

V případě, že zaměstnanec ve služebním poměru úspěšně složil úřednickou zkoušku, má právní nárok požádat služební orgán o přijetí do služebního poměru na dobu neurčitou (změna služebního poměru).

Rozdílně je ve služebním poměru oproti pracovnímu poměru pojímána rovněž délka zkušební doby. Služební zákon určuje pro osoby, které nejsou státními zaměstnanci nebo dosud nevykonali úřednickou zkoušku či jsou přijímáni na služební místo představeného a zvítězili ve výběrovém řízení zkušební dobu v délce 6 měsíců. Tu není možné zkrátit ani v případě vykonání úřednické zkoušky před jejím uplynutím. Zkušební dobu lze sjednat pouze jednou. Pokud bude po skončení zkušební doby zaměstnanec kdykoliv v budoucnu přeřazen na jiné služební místo nebo zařazen do jiného služebního úřadu, zkušební doba se opětovně nesjednává.

⁵⁹ § 21 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

⁶⁰ ERÉNYI, T. a VEJSADA, D. 2015. Služební poměr podle zákona o státní službě. *Czech Employment Lawyers Association*. [Online] 6. 8 2015, str. 94

6.3.2 Doba trvání pracovního poměru

Podle zákoníku práce platí, že pracovní poměr je sjednán na dobu neurčitou, ledaže by v pracovní smlouvě byla výslovně sjednána doba, po kterou trvá. Zákoník práce v § 39 odst. 2 výrazně omezuje opakované uzavírání pracovního poměru na dobu určitou mezi stejným zaměstnavatelem a zaměstnancem, jakož i dobu trvání pracovního poměru na dobu neurčitou. Pracovní poměr na dobu určitou lze sjednat na dobu nejvýše tři roky. Platí však další podmínka spočívající v tom, že od doby, kdy byl sjednán poprvé, může být opakován pouze dvakrát. Zákon však z těchto pravidel připouští určité výjimky.

Pokud je v pracovní smlouvě sjednávána zkušební doba, nesmí být sjednána na dobu delší, než jsou tři po sobě jdoucí měsíce od dne, který se považuje za vznik pracovního poměru u řadových zaměstnanců a delší než šest měsíců u vedoucích zaměstnanců. Zákoník práce umožňuje, aby byla zkušební doba sjednána i v případě, že je zaměstnanec jmenován na vedoucí pracovní pozici. Musí však být v obou těchto případech sjednána nejpozději ve sjednaném dni nástupu do práce (den jmenování do funkce).⁶¹ Pro sjednávání zkušební doby uplatňuje zákoník práce další podmínky jako je zákaz jejího prodlužování a další omezení její délky tak, že u pracovního poměru na dobu určitou nesmí být delší než jedna polovina sjednané délky pracovního poměru.

6.4 Změny služebního a pracovního poměru

Změny ve služebním poměru upravuje jak služební zákon (v § 44-70), tak zákoník práce (v § 40-47). Změnu služebního nebo pracovního poměru můžeme vymezit jako změnu práv a povinností (obsahu práce) u zaměstnance (státního zaměstnance). Možnosti, kdy je podle služebního zákona možné změnit vymezený obsah práce jsou oproti změnám pracovního poměru poměrně širší.

⁶¹ § 35 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Pro oblast pracovněprávních vztahů platí, že zásadně může dojít ke změnám pracovního poměru na základě dohody zaměstnavatele se zaměstnancem (souhlas zaměstnance) a to ve výjimečných případech.⁶² Zákoník práce však upravuje případy, kdy je zaměstnanec práci jiného druhu nebo v jiném místě, jak byly sjednány v pracovní smlouvě povinen vykonávat.

Zákoník práce upravuje možnosti změn pracovního poměru taxativně. Jsou to:

- a) převedení na jinou práci - je rozlišováno kdy zaměstnavatel zaměstnance na jinou práci převést musí (pozbytí způsobilosti zaměstnance vzhledem k jeho zdravotnímu osvědčení lékařským posudkem konat sjednanou práci, v případě ohrožení nemocí z povolání aj.) a kdy zaměstnavatel zaměstnance na jinou práci převést může (v případě zahájení trestního řízení proti zaměstnanci za spáchání úmyslné trestné činnosti v rámci plnění pracovních povinností aj.)
- b) pracovní cesta je časově omezeným vysláním zaměstnance na jiné než sjednané místo výkonu práce (na dobu nezbytně nutnou, na základě dohody)
- c) přeložení (pouze z důvodu nezbytných provozních potřeb, v rámci zaměstnavatele a se souhlasem zaměstnance)
- d) dočasné přidělení k jinému zaměstnavateli (pouze na základě dohody a dříve než po 6 měsících trvání pracovního poměru.

Služební zákon obsahuje poměrně širší možnosti, kdy může dojít ke změně služebního poměru. Shodně s úpravou podle zákoníku práce upravuje služební cestu, přeložení a převedení na jiné služební místo. Všechny důvody převedení jsou taxativně vyjmenovány v § 44 služebního zákona takto:

- a) vyslání na služební cestu,
- b) přeložení,

⁶² § 40 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

- c) zproštění výkonu služby,
- d) zařazení na jiné služební místo,
- e) změna doby trvání služebního poměru,
- f) jmenování na služební místo představeného,
- g) odvolání ze služebního místa představeného,
- h) převedení na jiné služební místo,
- i) zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů,
- j) zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené,
- k) zařazení mimo výkon služby pro výkon funkce v odborové organizaci,
- l) zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby,
- m) zastupování,
- n) vyslání k výkonu služby v zahraničí a zařazení po jeho ukončení,
- o) vyslání národního experta,
- p) vyslání do orgánu nebo instituce Evropské unie, mezinárodní organizace, mírové nebo záchranné operace anebo za účelem humanitární pomoci v zahraničí (dále jen „mezinárodní organizace“),
- q) zkrácení služební doby,
- r) přerušení výkonu služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže.

Podstatným rozdílem mezi služebním zákonem a právní úpravou podle zákoníku práce je skutečnost, že změny služebního poměru jsou realizovány jednostranným právním jednáním služebního orgánu.

Podle služebního zákona není zásadně nutný při změnách služebního poměru vyžadován souhlas zaměstnance. Zákon z tohoto pravidla upravuje i výjimky. U služební cesty se jedná o souhlas těhotné státní zaměstnankyně, státního zaměstnance, který pečuje o dítě do 8 let a osamělé státní zaměstnance, kteří pečují o dítě do 15 let, starají se o závislou osobu aj.

V případě přeložení není zapotřebí souhlasu státního zaměstnance, pokud nepřesáhne dobu šedesáti dnů v kalendářním roce. Platí zde rovněž výše zmíněné výjimky. Bude-li zaměstnanec v rámci přeložení pobírat nižší plat, náleží mu doplatek do výše platu sjednaného před přeložením. Důvod přeložení podle služebního zákona musí spočívat v potřebě zajištění výkonu služby v jiném služebním úřadu nebo jiném organizačním útvaru služebního úřadu a takový důvod musí trvat po celou dobu přeložení. Přeložit zaměstnance lze pouze v rámci stejného oboru služby.

Lze zobecnit, že změny služebního poměru jsou determinovány způsobem jejich provádění, a to individuálním rozhodnutím služebního orgánu (vedoucí služebního úřadu, státní tajemník aj.), v základní formě bez souhlasu státního zaměstnance. Takový direktivní přístup je vyvažován povinností přihlížet k osobním, rodinným a zdravotním poměrům a zmírňováním důsledků změny služebního poměru formou náhrady výdajů či doplatku platu.⁶³

6.5 Skončení služebního a pracovního poměru

6.5.1 Skončení služebního poměru

Důvody, které podle služebního zákona mohou vést ke skončení služebního poměru, je možné rozlišovat do tří skupin:

- a) ze zákona,
- b) z rozhodnutí služebního úřadu,
- c) z vlastního rozhodnutí zaměstnance (na základě žádosti).

Vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru služebního poměru hrají i v otázkách jeho skončení hlavní úlohu rozhodnutí služebního úřadu, čímž se služební vztahy zásadně odlišují od pracovněprávních vztahů, akcentujících smluvní ujednání stran. Dohodu smluvních, která je

⁶³ SIGMUNDOVÁ, E. 2016. Zákon o státní službě vs. zákoník práce. *Právní prostor*. [Online] 8. 6 2016.

nejobvyklejší způsob stran o ukončení pracovního poměru služební zákon vůbec neupravuje.

Základním způsobem vymezuje skončení služebního poměru služební zákon tak, že „*služební poměr skončí v případech stanovených tímto zákonem, neskončil-li smrtí státního zaměstnance nebo jeho prohlášením za mrtvého, popřípadě uplynutím doby, jde-li o služební poměr na dobu určitou.*“⁶⁴

Služební poměr končí vždy rozhodnutím služebního úřadu o jeho skončení. Služební zákon vymezuje případy (v § 72), kdy dojde k rozhodnutí služebního orgánu o skončení služebního poměru státního zaměstnance.

Zde je důležitá formulace „služební orgán rozhodne o skončení“, která vyjadřuje skutečnost, že služební orgán je ve všech zákonem upravených případech povinen rozhodnout o skončení služebního poměru bez jakéhokoli prostoru k jeho vlastnímu uvážení. Oproti zákoníku práce nelze ve služebních vztazích uplatnit autonomii vůle. Zaměstnavatel se může rozhodnout, zda při naplnění zákonných důvodů, pro které může dát zaměstnanci výpověď, těchto důvodů využije či nikoliv.

Z rozhodnutí služebního orgánu služební poměr skončí z následujících důvodů:⁶⁵

- a) nesplnění státním zaměstnancem požadavku na státní občanství
- b) státní zaměstnanec podle dvou po sobě jdoucích služebních hodnocení ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků,
- c) nesplnění jiných předpokladů potřebných k výkonu služby,
- d) marné uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

⁶⁴ § 71 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁶⁵ § 72 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Služební zákon uzákoňuje pro případy skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu různě dlouhé lhůty podle jednotlivých důvodů jeho skončení.

V případech, uvedených výše pod písmeny a) a d) dojde ke skončení služebního poměru ve lhůtě 10 dnů od právní moci rozhodnutí služebního úřadu. V rozhodnutích, obsahujících důvody podle písmena b) a c), jak výše uvedeno, končí služební poměr 60. dnem od rozhodnutí o jeho skončení

Rozhodnutí o skončení služebního poměru by mělo být služebním orgánem vydáno bezodkladně po naplnění důvodů ro takové rozhodnutí, nejdéle však do 30 dnů v souladu s § 71 správního řádu.⁶⁶

Skončení služebního poměru na základě žádosti zaměstnance je uskutečňováno rovněž formou rozhodnutí služebního orgánu, a to na základě žádosti státního zaměstnance (§ 73 služebního zákona). Služební orgán v takovém případě na základě písemné žádosti státního zaměstnance o skončení služebního poměru vydá rozhodnutí o skončení služebního poměru, na jehož základě služební poměr skončí ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti. Koresponduje to s délkou výpovědní doby podle zákoníku práce, která činí dva měsíce.

Ke skončení služebního poměru ze zákona dochází z důvodů, které jsou upraveny služebním orgánem přímo, aniž by o tomto vydával služební orgán jakékoliv rozhodnutí. Takovými důvody podle služebního zákona (§ 74) jsou:

- a) pravomocné odsouzení zaměstnance pro úmyslný trestný čin, čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti nebo mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody,
- b) podmíněné zastavení trestního stíhání nebo vydání rozhodnutí o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání v případě, řízení o

⁶⁶ ERÉNYI, T. a VEJSADA, D. 2015. Služební poměr podle zákona o státní službě (2). *Czech Employment Lawyers Association.*, str. 4 .

- výše uvedeném trestném činu, jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let,
- c) pravomocné uložení trestu zákazu činnosti vykonávat službu,
 - d) omezení na svéprávnosti,
 - e) na základě kárného opatření,
 - f) zrušení služebního poměru ve zkušební době,
 - g) poslední den kalendářního měsíce, v němž státní zaměstnanec nevykonal úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku,
 - h) 31. prosince kalendářního roku, v němž státní zaměstnanec dosáhl věku 70 let.

Pokud zaměstnanec nesouhlasí s rozhodnutím služebního orgánu, kterým byl skončen jeho služební poměr, může se proti takovému rozhodnutí odvolat k nadřízenému služebnímu úřadu. V případě, že nesouhlasí ani s rozhodnutím o odvolání, může se domáhat nápravy v rámci správního soudnictví. Pokud bude ve sporu úspěšný, má právo na náhradu platu za celou dobu, po který spor probíhal.⁶⁷ Ve věcech služebního poměru se státní zaměstnanec nemůže vůči služebnímu úřadu bránit žalobou u obecního soudu (v tomto případě žalobou o neplatnosti rozvázání pracovního poměru).

6.5.2 Skončení pracovního poměru

Podle zákoníku práce dochází k rozvázání pracovního poměru z následujících důvodů:⁶⁸

- a) dohoda
- b) výpověď
- c) okamžité zrušení
- d) zrušení ve zkušební době
- e) uplynutí sjednané doby
- f) smrt zaměstnance

⁶⁷ ERÉNYI, T. a VEJSADA, D. 2015. Služební poměr podle zákona o státní službě (2). *Czech Employment Lawyers Association.*, str. 35.

⁶⁸ § 44 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Jak bylo již výše zmiňováno, na rozdíl od služebního poměru jsou pracovněprávní vztahy založeny na principu volnosti smluvních stran. To se projevuje i v samotné dikci zákoníku práce, který u jednotlivých způsobů skončení pracovního poměru zpravidla uvádí, že „zaměstnavatel může“ či „zaměstnanec může.“ Smluvní volnost zaměstnavatele omezuje jen soukromoprávní princip ochrany slabší smluvní strany, kterou je v oblasti pracovněprávních vztahů zaměstnanec. Zaměstnanci se tak v zákonem taxativně vymezených případech zakazuje dát zaměstnanci výpověď.⁶⁹ Takovými důvody jsou doba dočasné pracovní neschopnosti zaměstnance (až na určité výjimky), doba, kdy se zaměstnanec účastní vojenského cvičení nebo služby v operačním nasazení, doba dlouhodobého plnění výkonu veřejné funkce zaměstnancem, doba těhotenství zaměstnankyně a čerpání mateřskou dovolené aj.

Zaměstnanec není v možnostech a důvodech podání výpovědi z pracovního poměru nijak omezen.

Základní rozdíly mezi služebním poměrem a pracovněprávním vztahem		
	služební poměr	pracovněprávní vztah
právní povaha	veřejnoprávní	soukromoprávní
vznik	rozhodnutím služebního orgánu	smlouvou (volbou, jmenováním)
předpoklady uchazeče	podle zákonných předpisů (§ 22 a násl. služebního zákona)	zpravidla v dispozici zaměstnavatele
způsob výběru uchazeče	Povinná výběrová řízení	až na výjimky dle uvážení zaměstnavatele
zkoušební doba	6 měsíců	• 3 měsíce

⁶⁹ § 53 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

		<ul style="list-style-type: none"> • 6 měsíců vedoucí zaměstnanci
změna	<p>přeložení, vyslání na jiné služební místo, pracovní cesta, zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby, zařazení na jiné služební místo, změna doby trvání služebního poměru, jmenování, odvolání, zařazení mimo výkon služby, zastupování, vyslání k výkonu zahraniční služby a zařazení po jeho ukončení, přerušování výkonu služby a zkrácení služební doby</p>	<ul style="list-style-type: none"> • převedení na jinou práci • pracovní cesta • přeložení • dočasné přidělení
důvody skončení	<ul style="list-style-type: none"> • ze zákona • z rozhodnutí služebního úřadu • z vlastního rozhodnutí zaměstnance 	<ul style="list-style-type: none"> • dohoda • výpověď • okamžité zrušení • zrušení ve zkušební době • uplynutí sjednané doby

Tabulka č. 1 Základní rozdíly mezi služebním poměrem a pracovněprávním vztahem. Zdroj: Vlastní zpracování

Závěr

Podstata zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě spočívá v depolitizaci české státní správy, v její profesionalizaci a stabilizaci. Zákon o státní službě by měl občanům a společnosti v České republice poskytovat služby odborného charakteru. Lidé, kteří takové služby poskytují, by měly za takovou činnost být náležitým způsobem ohodnoceni. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě vznikl především v rámci odpolitizování státní správy včetně naplnění principů profesionality české státní správy včetně transparentnosti a stabilizace.

Profesionalita souvisí s odborností. Ta je dána zejména kvalifikačními požadavky a předpoklady s povinným prohloubením neustálého vzdělávání státních zaměstnanců s povinností úspěšným způsobem složit úřednickou zkoušku. Do služebního poměru by tedy měli být přijati takoví odborníci, kteří dané problematice rozumí a zdárně se v ní orientují. Otázkou zůstává, jestli je naplněn princip transparentnosti. Jsem toho názoru, že ne plně a do služebního poměru by se měli přijímat uchazeči z řady žadatelů prostřednictvím otevřeného výběrového řízení.

Státní služba a pracovní poměr jsou různými druhy výkonu práce, vykonávané za odlišných podmínek, které se řídí co do právní povahy odlišnými právními předpisy. Komparace obou těchto institutů ukazuje nejen na jejich vzájemné podobnosti, ale i odlišnosti, o čemž pojednávám ve své závěrečné kapitole 6. komparace služebního a pracovního poměru diplomové práce.

Právní úprava státní služby je podle mého názoru důležitá v každém vyspělém demokratickém státě. Prostřednictvím úředníků ve služebním poměru jsou realizovány nejvýznamnější činnosti státní správy, a proto je logické, že je zapotřebí na ně klást větší nároky, týkající se nejen kvality jejich práce, ale i jejich znalostí a odbornosti. Takovéto nároky, jakož i další povinnosti a omezení, ze státní služby vyplývající jsou vyvažovány určitými výsadami. Především některé z těchto výsad, které mají chránit

státní zaměstnance od politického vlivu, se zdají být pro část politického spektra nepřijatelnými.

Od své účinnosti v roce 2015, je státní služba stále předmětem diskuzí a sporů, a to nejen z řad odborné veřejnosti, ale především z řad politické reprezentace. Služební zákon byl několikrát novelizován, jednou do jeho znění zasáhl ústavní soud na základě ústavní stížnosti prezidenta republiky. Zejména poslední novela na základě zákona č. 35/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě) je terčem kritiky nejen opozičních politiků, ale rovněž Evropské komise a odborů. Podle současné vlády si tato změna klade za primární cíl otevření státní správy odborníkům ze soukromého sektoru a usnadnění odvolávání úředníků. Opozice poukazuje na to, že tato novela jde proti duchu zákona a že jejím přijetím je umožněno politické reprezentaci, aby se snáze zbavovala politicky neloajálních úředníků. A to zejména díky zavedení dvoukolového (původně tříkolový) systému výběrového řízení ve státní správě, když do druhého kola se mohou přihlásit lidé mimo státní správu a pravomoci vlády odvolávat státní tajemníky.

Některé kritické názory ohledně dílčích problémů se zaváděním služebního zákona do praxe jsou jistě oprávněné, a přestože některé aplikační problémy byly již odstraněny, zasloužila by si problematika státní služby podle mého názoru hlubší odborný i politický diskurs na širší platformě.

V neposlední řadě bych zmínila řešené problémy a nedostatky zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, kterými jsou dle mého názoru např. podle služebního zařazení stanoveny podmínky omezující veřejnou nebo jakoukoli jinou činnost, dále neustále, i po několika letech nového zákona o státní službě se řeší problematika odměňování, platí nadále omezování výdělečné činnosti v pracovních úvazcích mimo státní službu, zaměstnancům nepřísluší právo na stávkou a v rámci systemizace pracovních sil je u některých pozic zakázána konkurence.

Abych neanalyzovala pouze negativa státní služby, domnívám se, že i státní služba má jisté výhody, jedním z nich je jistě stabilita. Státní organizace nabízí oproti soukromému sektoru jistou míru stability, kdy v soukromém sektoru je budoucnost firmy poměrně nejistá, ať už se jedná o změnu strategie firmy, její zaměření, ale i dopad aktuální ekonomické situace na trh. Veřejný sektor bude zajišťovat chod státu, a proto se domnívám, že kvalitních zaměstnanců bude v tomto sektoru vždy třeba a nabízí se tedy jistota dlouhodobé spolupráce. Další výhodou státní služby dle mého názoru je poměrně široká škála benefitů počínaje od zajímavých finančních ohodnocení (osobní příspěvek + odměny), pružnou pracovní dobu, 5 týdnů dovolené, 5 dní indispozičního volna (tzv. "sick days"), zvýhodněné jazykové kurzy, příspěvek na stravování, příspěvek na penzijní připojištění a konče možností dalšího odborného vzdělávání aj. Takové benefity v soukromém sektoru stěží zájemce nalezne. V neposlední řadě zmíním flexibilitu, tím mám na mysli pružnou pracovní dobu dle potřeb zaměstnance, nicméně k tomuto trendu se již přihlašují i některé firmy ze soukromého sektoru a tzv. "home office", tedy práce z domu, není těmto firmám cizí a pro udržení svých zaměstnanců jsou pružné pracovní době a "home officu" nakloněni.

K závěru této diplomové práce a k uvedeným negativům a pozitivům státní služby uvádím, že analýza vyplývá ze současné situace na trhu práce, kdy Česká republika má nedostatek pracovníků a nezaměstnanost se blíží dnu a česká nezaměstnanost patří mezi nejnižší v EU. Z tiskové zprávy Úřadu práce vyplývá, že podíl nezaměstnaných osob v České republice k 28. 02. 2019 je 3,2 % a zároveň jde o nejnižší únorovou hodnotu od roku 1997. I to je jeden z faktorů proč soukromý sektor upouští od svých striktních požadavků a láká své zaměstnance popřípadě uchazeče o zaměstnání na atraktivnější benefity, které se nicméně stěží vyrovnají benefitům ve státní službě.

Summary

The essence of Act No. 234/2014 Coll., On Civil Service, is the depoliticization of Czech state administration, its professionalization and stabilization. The Civil Service Act should provide professional services to citizens and society in the Czech Republic. People who provide such services should be properly valued for such activities. Act No. 234/2014 Coll., On Civil Service was created primarily in the framework of depoliticization of state administration, including the fulfillment of the principles of professionalism of the Czech state administration including transparency

Professionalism is related to expertise. This is due mainly to qualification requirements and prerequisites with the mandatory deepening of continuous training of civil servants with the duty to pass an official examination. Therefore, specialists should be admitted to the service who understand and understand the issue. The question is whether the principle of transparency is fulfilled. I am of the opinion that not some extra and service should be recruited from a number of applicants through an open competition

Civil service and employment are different types of work performed under different conditions, which are governed by legal regulations by different laws. The comparison of both of these institutes shows not only their mutual similarities, but also their differences, which I am discussing in my final chapter of the 6th Comparison of Service and Employment Relationship of the Thesis.

The civil service legislation is, in my opinion, important in any advanced democratic state. The most important public administration activities are implemented through civil servants, so it is logical that they need more demands on not only the quality of their work but also their knowledge and expertise. Such claims, as well as other obligations and limitations, arising from the civil service are offset by certain privileges.

Above all, some of these privileges to protect civil servants from political influence seem unacceptable to part of the political spectrum.

Indeed, since 2015, the civil service is still a subject of discussions and disputes, not only among the professional public, but above all from the political representation. The Service Act was amended several times, once in its wording the Constitutional Court intervened on the basis of a constitutional complaint by the President of the Republic. In particular, the latest amendment pursuant to Act No. 35/2019 Coll., Amending Act No. 234/2014 Coll., On Civil Service, as amended, and Act No. 150/2017 Coll., On Foreign Service and on Amendment some laws (the Foreign Service Act) are criticized not only by opposition politicians, but also by the European Commission and trade unions. According to the current government, this change is the primary objective of opening up public administration to private sector professionals and facilitating the recall of officials. The opposition points out that this amendment goes against the spirit of the law and that by adopting it is possible for political representation to get rid of politically disloyal officials more easily. This is mainly due to the introduction of a two-round (initially three-wheeled) public administration system, when non-governmental people can enter the second round and the government's powers to dismiss state secretaries.

Certain criticisms about sub-problems with the implementation of the service law are certainly justified, and although some application problems have already been removed, the issue of state service deserves in my view a deeper professional and political discourse on a wider platform.

Last but not least, I would like to mention the problems and shortcomings of the Act No. 234/2014 Coll. remuneration is being dealt with by the civil service, restrictions on gainful employment in working hours outside the civil service are still valid, employees do not have the right to strike, and competition is banned in some positions within the framework of labor systemization.

In order not only to analyze the negatives of the civil service, I believe that the civil service has certain advantages, one of which is stability. The state organization offers a certain degree of stability compared to the private sector, where the future of the company is relatively uncertain in the private sector, be it a change in strategy, focus, but also the impact of the current economic situation on the market. The public sector will ensure the functioning of the state, and therefore I believe that high-quality employees will always be needed in this sector and that there is a certainty of long-term cooperation. Another advantage of the state service is, in my opinion, a relatively wide range of benefits, ranging from interesting financial rewards (personal bonus + rewards), flexible working hours, 5 weeks of vacation, 5 days of sick days, discounted language courses, meal allowance, contribution to supplementary pension insurance and ending vocational training opportunities etc. Such benefits in the private sector can hardly be found. Last but not least, I will mention the flexibility, I mean flexible working hours according to the needs of the employee, but to this trend I already apply to some companies from the private sector and so-called "home office", mean work from home, is not foreign to these companies and their employees are flexible working hours and a "home office" inclined.

To conclude this thesis and the above mentioned negatives and positives of the civil service I state that the analysis is based on the current situation on the labor market, when the Czech Republic has a shortage of workers and unemployment is close to the bottom and Czech unemployment is among the lowest in the EU. The Labor Office press release shows that the share of unemployed people in the Czech Republic as of February 28, 2019 is 3.2% and is the lowest February value since 1997. This is also one of the factors why the private sector is abandoning its strict requirements and attracts its employees or jobseekers to more attractive benefits, which, however, hardly match the benefits of the civil service.

Seznam použitých obrázků a tabulek

Obrázek č. 1. Vnitřní členění správních úřadů	26
Obrázek č. 2. Systém výkonu působnosti služebních orgánů	27
Tabulka č. 1 Základní rozdíly mezi služebním poměrem a pracovněprávním vztahem.....	56- 57

Seznam použité literatury

BĚLECKÝ, M.: *Zákon o státní službě a zákony související. Komentář.* 2. vydání. Praha : VOX, 2015. str. 380. 978-80-8748-35-9.

BĚLINA, M. a PICHRT, J.: *Pracovní právo.* 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2017. str. 512. ISBN: 978-80-7400-667-8.

ERÉNYI, T. a VEJSADA, D.: Služební poměr podle zákona o státní službě. *Czech Employment Lawyers Association.* [Online] 6. 8 2015. [Citace: 21. 2 2019.] <http://www.czela.cz/clanky/publikace-clenu>.

ERÉNYI, T. a VEJSADA, D.: Služební poměr podle zákona o státní službě (2). *Czech Employment Lawyers Association.* . [Online] 3. 9 2015. [Citace: 22. 2 2019.] <http://www.czela.cz/clanky/publikace-clenu>..—
2015. Státní služba v kostce a změny. *Czech Employment Lawyers Association.* [Online] 2015. [Citace: 15. 02 2019.] <http://www.czela.cz/clanky/publikace-clenu/statni-sluzba-v-kostce-a-zmeny.html>.

HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012. str. 826. ISBN 978-80-7179-254-3.

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR.* 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích – od počátků státu po současnost.* Praha: Lidové noviny, 2005

KOTTNAUER, A., ÚLEHLOVÁ, H., PŘIB, J.: *Služební zákon.* Ostrava: Sagit, 2002, 335 s. ISBN 80-7208-337-6.

LACINA, K.: Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech Evropské unie. *Scientific Papers of the University of Pardubice*. 1211-555X., 2004, Sv. serie D.

PĚKNÁ, J.: Veřejná služba a systémy veřejné služby. Praha : Vysoá škola ekonomická. Národohospodářská fakulta, 2015.

PICHT, J. a kol.: *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 984 s. ISBN 978-80-7478-843-7

POSPÍŠIL, P.: Právní úprava státní služby – předmět úpravy a základní ustanovení. *ASPI*. [Online] 1. 2 2015. [Citace: 25. 2 2019.]

PRŮCHA, P.: *Správní právo – obecná část*. 8. doplnění a aktualizované vydání. Brno, Plzeň: Doplněk, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0

SIGMUNDOVÁ, E.: Zákon o státní službě vs. zákoník práce. *Právní prostor*. [Online] 8. 6 2016. [Citace: 2. 3 2019.] <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-vs-zakonik-prace-zmeny-sluzebniho-pomeru-i>.

VELČOVSKÝ, V.: *Státní služba, pojetí, principy, implementace*. Studijní materiál k e-learningovému kurzu. Rentel, a. s., 2015

VESELÁ, M.: *Státní služba*. 1. vyd.: Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, 115 s. ISBN 80-210-1660-4

VLČKOVÁ, E. a kol.: *Zákon o státní službě*. Olomouc : ANAG, 2015. str. 343. ISBN 978-80-7263-961-8.

Právní předpisy

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.
- nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebních úřadů.
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů.
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- služební předpis č. 7/2019 ze dne 22. března 2019, kterým se mění služební předpis státního tajemníka v Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2018, kterým se stanovují podrobnosti o provádění a organizaci úřednické zkoušky, ve znění služebního předpisu č. 13/2018.