

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Implementace zákona o státní službě a jeho praktické
využití ve veřejné správě**

Katedra správního práva

Zpracoval: Jan Kratochvíl

Plzeň 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Implementace zákona o státní službě a jeho praktické využití ve veřejné správě“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 22.3.2019

.....

Jan Kratochvíl

Poděkování

Rád bych poděkoval vedoucímu mé diplomové práce panu doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za odborné vedení, cenné rady a připomínky při konzultacích k této diplomové práci. Dále bych chtěl poděkovat mojí rodině a blízkým za podporu během celého studia.

Obsah

Úvod	1
1. Stručná historie zákona o státní službě	3
2. Cíl zákona o státní službě	9
3. Obsah zákona o státní službě	12
3.1 Všeobecná ustanovení	12
3.2 Služební poměr	17
3.2.1 Hlavní aspekty a předpoklady vzniku služebního poměru	17
3.2.2 Vznik služebního poměru	19
3.2.3 Změny služebního poměru	23
3.2.4 Skončení služebního poměru	25
3.3 Odpovědnost státních zaměstnanců	26
3.4 Práva a povinnosti státních zaměstnanců	27
4. Pozitiva a negativa zákona	30
5. Stručné porovnání se zákoníkem práce a ostatními předpisy	32
5.1 Zákoník práce	32
5.2 Zákon o zahraniční službě	34
5.3 Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů	35
5.4 Zákon o úřednících územních samosprávných celků	36
5.5 Zákon o vojácích z povolání	37
6. Vazba na správní řízení	38
7. Praktické zkušenosti implementace zákona o státní službě ve veřejné správě	41
7.1 Porovnání praxe v oblasti obsazování pracovních pozic	41
7.2 Srovnání vybraných aspektů zaměstnání v soukromém sektoru a služebního poměru dle ZSS	43
8. Statistiky počtu státních zaměstnanců v ČR	46
8.1 Průměrné platy ve veřejném sektoru	46
8.2 Statistika počtu systemizovaných míst	47
9. Statistiky státních zaměstnanců s úřednickými zkouškami	50
9.1 Úřednická zkouška	50

9.2 Sladřování rodinného a osobního řivota s výkonem státní služby	52
9.3 Sluřební hodnocení.....	54
10. Ostatní příklady z praxe.....	56
10.1 Whistleblowing.....	56
10.2 Náhrada řkody státním zaměřtnancem.....	59
10.3 Zachování mlčenlivosti.....	60
10.4 Prohlubování vzdělávání	61
Závěr	63
Resumé	66
Seznam použitých zdrojů.....	67

Úvod

Tématem mé diplomové práce je implementace zákona o státní službě a jeho praktické využití ve veřejné správě. Důvodem, proč jsem si vybral dané téma, je aktuálnost této problematiky.

Zákon č 234/2014 Sb., čili zákon o státní službě (zkráceně ZSS), je předpisem s relativně krátkou historií. Tato právní úprava je pro výkon státní služby a pro státní zaměstnance stěžejní. Důraz je proto kladen i na dosavadní aplikaci ZSS v praxi a práce rovněž obsahuje aktuální zkušenosti ze specifických oblastí státní služby.

Cílem je rovněž vyložení uceleného historického kontextu z oblasti státní služby. Popsán není pouze historický vývoj, ale pozornost je věnována i samotnému dlouhému procesu přijímání zákona o státní službě. Nastíněny budou klady a zápory ZSS a zachycen nejnovější vývoj právní úpravy z oblasti státní služby.

Klíčovým aspektem práce je rovněž analýza obsahu zákona o státní službě. Pozornost je věnována především služebnímu poměru státních zaměstnanců. Ale ani další aspekty a ustanovení ZSS nezůstanou opomenuty. Práce následně zhodnotí jednotlivá pozitiva a negativa ZSS.

Vzhledem k tomu, že v oblasti vztahů zaměstnanců a zaměstnavatelů a jejich specifických skupin nenalzáme pouze jednu společnou právní úpravu, se práce zaměří též na komparaci ZSS s dalšími předpisy upravujícími služební poměry a zároveň také srovnávám ZSS s obecnou úpravou pracovního poměru, která je obsažena v zákoníku práce. Práce dále směřuje k podání stručného výkladu o těsné vazbě správního řízení a ZSS.

Pomyslně je diplomová práce rozdělena na část teoretickou a praktickou. Jednotlivé části jsou členěny na hlavní kapitoly a podkapitoly. Teoretická část přechází plynule do praktické, ve které jsou popsány praktické zkušenosti z implementace ZSS. Na příkladu porovnání praxe v oblasti obsazování pracovních pozic je vyvozeno srovnání postupů mezi veřejným a soukromým sektorem.

V dalších kapitolách jsou rozebrána získaná statistická data s cílem poskytnout zajímavý přehled „řeči čísel“ doplněných o grafy, což není v této oblasti příliš obvyklé. Rozebrány jsou různorodé statistiky pojící se k tématu státní služby za účelem poskytnutí ucelených přehledů a nastínění vývoje jednotlivých problematik.

Práce v závěru hodnotí a formuluje nejdůležitější poznatky a naznačuje možná východiska v případech zjištěných nedostatků zákona o státní službě, stejně tak je vyzdvihnut pozitivní vývoj tohoto zákona.

Při tvorbě diplomové práce mezi hlavní zdroje patřily aktuální právní předpisy a odborná literatura. Jako zdroj aktuálních dat jsem použil podklady zveřejněné na webu Ministerstva vnitra a Českého statistického úřadu. Diplomová práce přispívá k vytvoření uceleného přehledu o ZSS v provazbě na ostatní právní předpisy a implementaci do praxe.

1. Stručná historie zákona o státní službě

Cesta k přijetí zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, byla cestou dlouhou a v mnoha ohledech i cestou značně komplikovanou. Při zkoumání historických právních pramenů, které ve vývoji v oblasti státní služby hrály nejdůležitější roli a přímo tak předznamenávaly vývoj dnešní právní úpravy, nalezneme mnoho zajímavých faktů, které by měly sloužit jako potenciální inspirace pro další možný vývoj v oblasti státní služby, stejně tak ale i jako varování a ponaučení z negativních aspektů těchto předpisů, projevujících se v jednotlivých historických obdobích a zákonných úpravách. Proto tato kapitola shrnuje nejdůležitější předpisy a nastiňuje historický vývoj v oblasti státní služby.

Jak uvádí Vavera (*Zákon o státní službě s poznámkami*, 2015, str. 13), v období středověku byla na našem území úprava oblasti státní služby značně nekomplexní a také nepokrývala vše potřebné. Právní úprava v tomto období úzce souvisela se zvykovým právem a byla soustředěna především na pokyny a vystupování osob veřejných. Některá pozdější úprava se však jevila jako nadčasová. Příkladem je Dvorní dekret č. 55 z roku 1782, který již ve své době řešil problematiku tzv. whistleblowingu, který je zakomponován i v dnešním zákoně o státní službě. Každý úředník měl totiž nárok na odměnu při nahlášení nepřístojného a negativního chování.¹ V tomto období byla vytvořena i další právní úprava, např. úřední instrukce pro politické úřady z roku 1855.

Velice významnou právní úpravou pak byla tzv. služební pragmatika (zákon č. 15. ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců) vydaná roku 1914 v tehdejší Rakousku – Uhersku, kterou po svém vzniku v roce 1918 převzalo i nově vytvořené Československo. Jak píše Kottnauer (*Služební zákon*, 2002, str. 16), služební pragmatika nejprve neplatila pro Slovensko a Podkarpatskou Rus, vše se ale změnilo přijetím zákona č. 269/1920 Sb., který měl za následek rozšíření pragmatiky i do těchto zemí.² Čebišová (*Správní právo: obecná část*, 2016, str. 337) dále uvádí základní charakteristiky služební pragmatiky. Státní služba byla založena na kariérním systému. Veřejnoprávní služební poměr vznikl jmenováním a byl svou povahou trvalý

¹ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str.13.

² KOTTNAUER, A., *Služební zákon*, Ostrava: Sagit, 2002, str. 16.

a nezrušitelný (tzv. definitiva), upravovaly se také záležitosti mezd. V případě aktuálního znění zákona o státní službě se již nejedná o definitivu, ale například odvolatelnost představených je značně komplikovaná (příklady přímo z praxe budou popsány v další části diplomové práce). Veřejní zaměstnanci měli dále dodržovat v úředních činnostech ústavní a jiné zákony, dbalo se také na věrnost vládě, horlivost, svědomitost a nestrannost.³ Snahu o udržování vážnosti služby státu dokazuje i §24 služební pragmatiky: „*Úředník má zachovati ve službě a mimo službu vážnost stavu, chovati se v souhlasu s požadavky disciplíny a všeho se uvarovati, co by mohlo zmenšiti úctu a důvěru, kterou jeho postavení vyžaduje. Také ve výslužbě jest úředník zavázán chovati se přiměřeně k vážnosti stavu.*“⁴ Dále byly zákonem upravovány také podmínky ustanovení státních úředníků, přípravné služby a potřebné kvalifikace. Zákon obsahoval výčet práv a povinností státních úředníků, platové podmínky aj. Fungovalo zde i pořádkové trestání nebo disciplinární trestání jako sankce za porušení povinností s rozmanitou tvrdostí od lehčího trestu ve formě důtky až po nejtvrďší propuštění ze služby.

V těžkých časech nacistické okupace, jak uvádí Kottnauer (Služební zákon, 2002, str. 16), bylo zasahováno do právní úpravy státní služby v naší zemi tak, aby vyhovovala tehdejší nacistické ideologii. Jednalo se o tzv. rasovou očistu, dále se vyskytly změny v oblasti trestní a v oblasti organizace veřejné správy, odstraňovali se politicky nespolehliví zaměstnanci (hlavně bývalí legionáři) a rovněž probíhaly nucené přesuny státních zaměstnanců do válečné výroby nebo říšské správy.⁵ Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 337) poté popisuje situaci po konci druhé světové války, kdy bylo zapotřebí vypořádat se s problémy, které se v důsledku válčení vyskytly. Jednalo se o rehabilitaci, reaktivaci, renominaci a odškodnění perzekuovaných úředníků a dále o odstranění osob ve veřejné správě, které během války s nacistickým režimem kolaborovaly.⁶ Toto se dělo pomocí prezidentských dekretů (dekret prezidenta republiky č. 53

³ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 337.

⁴ §24 zákona č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)

⁵ KOTTNAUER, A., *Služební zákon*, Ostrava: Sagit, 2002, str. 16.

⁶ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 337.

Sb., o odčinění křivd čl. veřejných zaměstnanců a dekret prezidenta republiky č. 68 Sb., o reaktivaci veřejných zaměstnanců).

Doba komunistického totalitního zřízení přinesla novou právní úpravu. Byl přijat zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů. Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 337) zmiňuje pro toto období charakteristické personální čistky a směřování k likvidaci úřednického práva.⁷ Účinnost dvou výše uvedených zákonů měla za následek převedení právních poměrů osob vykonávajících státní službu do obecného pracovněprávního režimu. Služba se poté brala za zvláštní druh pracovního poměru a upravovaly se pouze odchylky oproti obecnému pracovnímu poměru. Za zmínku o nedemokratičnosti a absenci nestrannosti úpravy stojí §6, odstavec 1, písmene e), zákona č. 66/1950 Sb.: „*Zaměstnancem se může stát, kdo má potřebnou politickou a odbornou způsobilost.*“⁸ Lze vydedukovat, že ona politická způsobilost se dala použít jako nástroj pro dosazování osob loajálních komunistické straně. Obdobně tomu bylo i v případě §7, odstavce 1, zákona č. 67/1950 Sb.: „*Soudce je povinen být věrný Československé republice, jejímu lidu, jejímu lidově demokratickému zřízení, jejímu prezidentu a její vládě*“⁹, zde je soudce vázán věrností k lidově demokratickému zřízení. Pichrt (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. XXXVIII) dále zmiňuje účinnost zákona č. 65/1965 Sb. (zákoník práce), který měl za důsledek zrušení výše uvedené zvláštní právní úpravy (pod zvláštní úpravu nadále spadal pouze služební poměr příslušníků ozbrojených sil) a zaměstnanecké právo bylo tímto unifikováno.¹⁰

Po listopadu 1989 vznikla potřeba nové právní úpravy pro nově vznikající státní správu. Jak uvádí Pichrt (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. XL), po vytvoření samostatné České republiky měla každá z vlád ve svém programu přijetí zákona o státní službě civilních zaměstnanců. Nicméně dlouhou dobu se

⁷ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 337.

⁸ §6, odstavec 1, pís. e), zákona č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců

⁹ §7, odstavec 1, zákona č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)

¹⁰ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. XXXVIII.

žádný takový zákon nepřijal. Obrat přišel až se snahou o vstup České republiky do Evropské Unie, kdy EU stanovila ČR přijetí zákona o státní službě jako podmínku samotného vstupu ČR do EU. V roce 2001 byl pak návrh služebního zákona předán Parlamentu ČR. Tento návrh si zejména kladl za cíl upravit zákonem následující: okruh zaměstnanců státní služby, omezit politický vliv ve státní správě, zavést zaměstnanecký vztah k České republice a nikoli k správnímu úřadu, služba by měla být v zásadě službou na dobu neurčitou, zavedení ústředního řízení státní služby, veřejné obsazování vedoucích míst, stanovit povinnosti a zároveň určité výhody pro státní zaměstnance.¹¹ Po určitých změnách v návrhu byl služební zákon č. 218/2002 Sb. přijat s platností od 28.5.2002.

Účinnost tohoto předpisu však byla odkládána z důvodu nákladnosti uvedení do praxe. Vavera (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 14) ve své knize uvádí vyčíslení těchto nákladů na 750 milionů korun za rok. Jako možný další důvod zmiňuje kompetence státního tajemníka a jejich právní úpravu.¹² Pichrt (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. XLI) poukazuje na nezájem politiků o uvedení zákona v účinnost.¹³ Průtahy v souvislosti s uvedením služebního zákona v účinnost sledovala i Evropská Unie a v každoroční bílé knize, kterou vydává, kritizovala Českou republiku za tento fakt. Česká republika se poté dokonce stala posledním státem Evropské Unie bez účinného služebního zákona.

Až v roce 2013 nastal důležitý moment pro oblast práva státní služby, kdy našemu státu výrazně pohrozila Evropská Unie, že v případě nezavedení zákona odpolitizovávajícího a stabilizujícího státní správu, bude ČR potrestána.¹⁴ Karla Šlechtová, ministryně pro místní rozvoj, následně v roce 2014 na toto téma uvedla, že dokud služební zákon nenabude účinnosti, Evropská komise neschválí

¹¹ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. XL.

¹² VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 14.

¹³ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. XLI.

¹⁴ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. XLIII.

operační programy s podmínkami čerpání evropských dotací pro období let 2014 až 2020.¹⁵

Vavera (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 14) poté shrnuje dění v roce 2013. Snahy tehdejší Nečasovy vlády zkrachovaly v momentě, kdy byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna. Další snaha, konkrétně novela služebního zákona vlády Jiřího Rusnoka, byla následující vládou Bohumila Sobotky stáhnuta z legislativního procesu. Poté v prosinci roku 2013 byl již předložen návrh novely služebního zákona, který byl schválen senátem v říjnu 2014.¹⁶ Ještě v témže měsíci prezident České republiky Miloš Zeman návrh vetoval. Využití práva veta pak Zeman zdůvodňoval ústavněprávními pochybnostmi, které podle něj zákon o státní službě vyvolával kvůli jeho proceduře projednávání, zmocňovacím ustanovením a mezerám v zákoně či nejasným ustanovením.¹⁷ Premiér Bohuslav Sobotka následně uvedl, že ho tento krok prezidenta nepřekvapil a že Poslanecká sněmovna veto přehlasuje.¹⁸ Tak se také stalo a dne 6.11.2014 byl ve Sbírce zákonů publikován jako samostatný zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, který nabyl účinnosti 1.1.2015. Tímto momentem se tak uzavřela historie služebního zákona, který ani po 13 letech od momentu platnosti nenabyl účinnosti.

Za zmínku jistě stojí i ústavní stížnost na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., kterou prezident republiky Miloš Zeman podal dne 7.11.2014. Tento krok prezident odůvodnil možným porušením základních principů legislativní činnosti stanovených Ústavou ČR a jednacím řádem Poslanecké sněmovny ČR. Dále byl prezidentem uváděn také rozpor ustanovení zákona s ústavními požadavky na tvorbu práva a judikaturou Ústavního soudu.¹⁹ Závěr Ústavního soudu byl takový, že sice zrušil §17, odst. 3, věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., nicméně zbývající části návrhu odmítl s tím *„že i přes výše rekapitulované vady legislativního procesu by zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jako celku zasáhlo ústavně chráněné hodnoty předvídatelnosti práva a právní jistoty*

¹⁵ Šlechtová: Účinný služební zákon je nutný pro čerpání peněz z EU, Euroskop.cz, [cit. 2018-10-14].

¹⁶ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 15.

¹⁷ KLANG, M., Zeman vetoval služební zákon, kvůli politickým náměstkům, Aktuálně.cz, [cit. 2018-10-14].

¹⁸ KLANG, M., Zeman vetoval služební zákon, kvůli politickým náměstkům, Aktuálně.cz, [cit. 2018-10-14].

¹⁹ WERNER, L., JIŘIČKA, J., Splnil jsem slib. Zeman podal ústavní stížnost na služební zákon, Idnes.cz, [cit. 2018-10-14].

více než samotné vady v legislativním procesu, resp. než existence zákona v takovém procesu přijatého.“²⁰

Zpět ale k samotnému zákonu o státní službě. Při přihlédnutí k problematickému a zdlouhavému období před přijetím této úpravy je jistě velkým pokrokem, že byl tento zákon konečně přijat, nicméně v odborné i široké veřejnosti nebo ve vyjádřeních politiků jsme se setkali spíše s jeho negativním hodnocením. Toto potvrzuje i Pichrt (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. XLV), který tvrdí, že je zákon nekvalitní a spíše v něm převládají povinnosti nad výhodami práce ve státní službě. Rovněž záměr odpolitizování státní správy hodnotí Pichrt nedostatečně.²¹

Během času existence zákona o státní službě byl již tento několikrát novelizován.²² Zatím nejaktuálnější novelou zákona o státní službě, ale rovněž i zákona o zahraniční službě, je zákon č. 35/2019 Sb. ze dne 23.1.2019. I přes negativní hodnocení Senátu, který kritizoval skutečnost, že vláda získá právo odvolávat ministerské státní tajemníky na podnět ministrů, což by v důsledku mohlo ohrožovat odpolitizování státní správy, byl tento zákon Poslaneckou sněmovnou ČR přijat.²³ Nejaktuálnější právní úpravou je rovněž nařízení vlády 36/2019 Sb., ze dne 4.2.2019. Nařízení se týká služebního hodnocení státních zaměstnanců a mimo jiné stanovuje podrobnosti hodnocení státních zaměstnanců (v kategoriích: znalosti, dovednosti, výkon státní služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými cíli) a jejich osobních příplatků. V minulosti bylo součástí služebního hodnocení i kritérium dodržování služební kázně a naplňování cílů v oblasti vzdělávání, dnes jsou však tyto kategorie z hodnocení státních zaměstnanců vyňaty.

²⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 21/14

²¹ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. XLV.

²² Předpis 234/2014 Sb., Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, Psp.cz, [cit. 2018-10-16].

²³ Sněmovní tisk 132 Novela z. o státní službě, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, Psp.cz, [cit. 2019-02-18].

2. Cíl zákona o státní službě

Za hlavní cíl zákona o státní službě můžeme považovat snahu o odpolitizování státní služby, dále zlepšování její úrovně a posílení kritéria transparentnosti.²⁴ Outrata výše uvedené komentuje slovy: „*Smysl státní služby je v její odbornosti, v její schopnosti zavést a udržet v chodu veřejné služby a program vlády.*“²⁵ Před přistoupením k popisu těchto cílů je však nutné neopomenout roli Evropské unie, jejíž aktivita se v procesu tvorby zákona o státní službě stala důvodem vzniku této úpravy, jelikož přijetí zákona definovala jako cíl, kterého mělo být dosaženo.

Téma zákona o státní službě bylo zmiňováno již od začátků procesu přistoupení ČR do EU, kdy byl vznik tohoto zákona nejprve podmínkou přijetí do EU, v dalších letech pak nutností pro čerpání unijních dotací. EU nedefinuje jednotně státní službu a nestanovuje požadavky na společnou jednotnou právní úpravu této oblasti v jednotlivých členských zemích, ale primárním požadavkem je účelná a na občany orientovaná státní služba.²⁶ Úkolem odborníků se tedy stalo vytvoření úpravy, která by splňovala principy nezávislosti a odbornosti stanovených Evropskou komisí, která zároveň podrobovala práce pečlivému doзору.²⁷ S přijetím zákona o státní službě se tento cíl naplnil a byl tak odvrácen nepříznivý dopad opatření, které by EU při nepřijetí zákona mohla vůči ČR aplikovat.

Odpolitizování, jako jeden z nejdůležitějších cílů, si klade za úkol odstranit moc politiků v oblasti státní služby a zamezit tak negativním vlivům, které s sebou toto spojení přináší. Jak uvádí Pichrt (*Zákon o státní službě: komentář*, 2015, str. XLIV), oddělení moci politické od moci státní správy (tzn. její personální obsazení by nemělo být závislé na tom, která politická strana je v daný moment u moci) je obvyklým znakem demokratických státních zřízení. Zamezení libovůle politiků při obsazování míst ve státní správě svými lidmi, potírání korupce, nepřipuštění bezdůvodných odchodů nebo přesunů

²⁴ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 16.

²⁵ RŮŽIČKA, V., OUTRATA, E., *Destrukce české státní správy*, Praha: Vyšehrad, 2014, str. 136.

²⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 92.

²⁷ KAUCKÝ, J., *Služební vztahy a výkon závislé práce*, Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 73.

úředníků²⁸, to jsou klíčové aspekty, které má zákon o státní službě řešit. Dále však Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 341) zmiňuje nutnost předcházet situacím, kdy by měla naopak byrokracie až přílišnou moc a nezávislost. Řešením pro výše stanovené cíle se mělo stát nově vytvořené Generální ředitelství státní služby, které by mělo značnou autonomii a zároveň tomu odpovídající pravomoci.²⁹ To se však nikdy nestalo a tento záměr byl nahrazen sekci pro státní službu zřizovanou Ministerstvem vnitra.

Dalším důležitým bodem je profesionalizace státní správy. Nastolení větší odbornosti zmiňuje i Vavera (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 16) a hovoří konkrétně o povinném prohlubování vzdělávání, úřednických zkouškách, jasných pravidlech výběrových řízení a kariérních prvcích a nakonec o povinném hodnocení zaměstnanců. O důležitosti z odbornění státní služby svědčí i akce Ministerstva vnitra, ze kterých lze vybrat např. projekt „Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy“. Projekt financovaný z prostředků Operačního programu zaměstnanost si klade za cíl přispět k profesionalizaci a většímu rozvoji a kvalitě státní služby. Právě tento projekt se zabývá implementací zákona o státní službě, dále pak vzděláváním na úřadech, zefektivňováním úřednických zkoušek, podporou řízení kvality ve správních úřadech a zvýšením odbornosti státních zaměstnanců.³⁰

Ke zkvalitnění úrovně státní správy má rovněž pomoci i úprava úřednické zkoušky a vzdělávání státních zaměstnanců. O úřednické zkoušce pojednává §35 zákona o státní službě a jejímu detailnějšímu popisu se bude věnovat následující kapitola. Znění hlavy IV. zákona o státní službě pak také upravuje vzdělávání osob ve státní službě. Tuto hlavu poté můžeme dělit na dvě části. Jedna se týká prohlubování vzdělávání (vstupní a průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání), druhá dalšího rozšiřování vzdělání.³¹ V příloze č. 1 zákona je dále uvedena charakteristika platových tříd. Každá platová třída má přesně definovaný požadavek na dosažený stupeň vzdělání, přičemž nejvyšší pozice mohou zastávat pouze lidé, kteří absolvovali

²⁸ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 341.

²⁹ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 341.

³⁰ Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy, Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba, Mvcr.cz, [cit. 2018-10].

³¹ SALAČ, J., *Služební vztahy a výkon závislé práce*, Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 113.

vysokoškolský magisterský studijní program. Tato pravidla by měla být motivací a rovněž důvodem, proč se dále vzdělávat, protože bez lepšího vzdělání nelze postupovat dále ve své státně služební kariéře.

Pro hledisko transparentnosti jsou pak stěžejní jasná pravidla manažerského a personálního řízení, pravidla služebního řízení, kárné odpovědnosti a odvolacího řízení.³² Nezanedbatelný je i tzv. whistleblowing, neboli oznamování podezření ze spáchání protiprávního jednání státními zaměstnanci a dalšími osobami.³³ Již historicky byla tato problematika aktuální, z čehož vyplývá, že na protiprávní jednání státních zaměstnanců případně na korupční jednání bylo pamatováno již od počátku vzniku zákona o státní službě. Na druhou stranu ochrana státních zaměstnanců nebyla historicky ani v nové zákonné úpravě detailně řešena. V §325 trestního zákoníku bylo možné nalézt ustanovení postihující pouze nejzávažnější trestnou činnost proti úřední osobě, konkrétně vyhrožování a použití násilí, s možným trestem odnětí svobody. Teprve v nedávné době upravil zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích ve svém §5 znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci. Za takové jednání je možné uložit pokutu do výše 10 000 Kč (při opakovaném spáchání 15 000 Kč).

³² VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 16.

³³ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 351.

3. Obsah zákona o státní službě

3.1 Všeobecná ustanovení

Zákon o státní službě je systematizován do 13 částí, přičemž jednotlivé části jsou dále děleny na jednotlivé hlavy, které detailně popisují upravovanou problematiku. Na zákon jsou rovněž navázána jednotlivá nařízení vlády a vyhlášky.

První část zákona, tj. všeobecná ustanovení, hlava I., popisuje předmět a rozsah úpravy a dále se věnuje charakteristice pojmů, kterými jsou např. správní úřad, služební úřad, služba, státní zaměstnanec, představený, služební orgán a v neposlední řadě služební předpis a státní tajemník. Tyto nejzákladnější pojmy se poté objevují dále v celém zákoně. V prvních dvou paragrafech zákona o státní službě (ZSS) najdeme pozitivní věcné a negativní osobní vymezení působnosti.³⁴ Zákon se vztahuje na právní poměry státních zaměstnanců, kteří vykonávají státní správu ve správních úřadech. Samotný pojem státní zaměstnanec je však definován až v §6 jako fyzická osoba přijatá do služebního poměru a zařazená na služební místo nebo jmenována na místo představeného. Dále ZSS upravuje organizační věci státní služby, služební vztahy a odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru, stejně tak organizační věci zaměstnanců správních úřadů v pracovněprávním vztahu.

Negativní osobní vymezení v §2 zmiňuje, které osoby jsou vyňaty z působnosti ZSS. Jedná se především o členy a náměstky vlády a zaměstnance vykonávající pro ně činnost, obdobně pak pro vedoucího Úřadu vlády ČR a členy, předsedy, místopředsedy či inspektory taxativně vymezených institucí, jakými jsou Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Rada Českého telekomunikačního úřadu, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Rada energetického regulačního úřadu, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, Český statistický úřad, Ústav pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod, Rada Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a Přezkumné komise, Etická komise ČR pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a Etická komise Státního ústavu pro kontrolu léčiv.

³⁴ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1.

Důvodem, proč zákon nedopadá na výše zmíněné, je snaha omezit možné ovlivňování ze strany osob politicky jmenovaných a také zajistit požadavek na nezávislost regulačních úřadů, jemuž věnuje velkou pozornost EU.³⁵ ZSS se rovněž nevztahuje na zaměstnance vykonávající manuální a servisní práce pro správní úřady a osoby je řídicí a organizující. Do působnosti ZSS nespadají ani zaměstnanci pracující v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády České republiky, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství, Národním úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost a v Národním bezpečnostním úřadu. Tito spadají pod speciální právní úpravu.

Hlava II. a III. poté definují oblasti, které jsou při popisování i výkladu zákona nezbytné. Pozornost se zde věnuje správnímu úřadu. Dle znění §3 ZSS je správním úřadem ministerstvo a jiný správní úřad za předpokladu, že je zákonem zřízen a výslovně tak označen, nebo je označen jako orgán státní správy. Kopecký (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. 18) uvádí, že ZSS vychází z pojetí institucionálního a nikoli pojetí funkčního. Správní úřad je tedy institucí navenek ohraničenou, vystupující prostřednictvím svých orgánů a také organizační jednotkou státu. Je to instituce monokratická či kolegiální a zřízená zákonem se zákonem svěřenou působností pro výkon v oblasti státní správy podílející se na výkonné moci státu.³⁶ Důležitým znakem je rovněž trvalost, jelikož úřad existuje i bez ohledu na vnitřní personální obměny.³⁷

Vavera (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 27) dále poukazuje na fakt, že ne všechny správní úřady jsou podřazeny pod ZSS a z toho plynoucí závěr, že ne všichni zaměstnanci vykonávající státní správu podléhají tomuto předpisu.³⁸ Kopecký (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. 20) se také pozastavuje nad používáním pojmů správní úřad a orgán státní správy a vidí toto jako nedůslednost legislativy. Zákon totiž lpí na doslovné formulaci „správní úřad nebo orgán státní správy“ a toto formální pojetí nepřipouští, aby správním úřadem byl takový, který by tak nebyl výslovně označen, i kdyby charakteristiku správního úřadu naplňoval svými typickými znaky. V opačném případě pak může

³⁵ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 25.

³⁶ KOPECKÝ, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 18.

³⁷ HENDRYCH, D., *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 134.

³⁸ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 27.

docházet k absurdním situacím, kdy instituce bez znaků správního úřadu, avšak s doslovným (mnohdy) nepřesným označením, bude brána za správní úřad.³⁹

V návaznosti na §3 ZSS jsou uváděny pojmy služební úřad (instituce, u které je státní služba vykonávána), který je správním úřadem. Jiný zákon však může i rozšířit okruh služebních úřadů (viz. §4, odstavec 2 ZSS). Dále služební působiště (místo vykonávání státní služby) a nadřízený služební úřad.

Stěžejní je pro ZSS pojem služba. Služba a její obory jsou upraveny v §5, který obsahuje pozitivní výčet činností spadajících právě pod službu. Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 342) k tomuto ustanovení kriticky uvádí, že se jedná o konglomerát sestavený bez jasné koncepce, definici služby hodnotí jako nezdařilou a nadbytečnou. Jako další problém vidí to, že §5 ZSS obsahuje taxativní výčet, nicméně se zároveň předpokládá, že v něm obsažený výčet činností může být širší.⁴⁰

V následujícím §6 ZSS nalezneme neméně důležitý pojem státní zaměstnanec. ZSS však není prvním předpisem, ve kterém se termín státní zaměstnanec objevuje. Tento pojem zná i Ústava ČR a konkrétně se objevuje v čl. 79 odst. 2.⁴¹ Takovýmto zaměstnancem rozumíme pro účely ZSS fyzickou osobu přijatou do služby a zařazenou na služební místo, ale i osobu, která byla jmenována na služební místo přestaveného. Představeným, jak uvádí Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 343), je státní zaměstnanec s oprávněním vedení podřízených zaměstnanců, ukládáním úkolů, organizování, příkazování a kontroly jejich služby (příslušník bezpečnostních sborů či voják z povolání, ač není státním zaměstnancem, má stejná oprávnění, pokud je k tomu oprávněn na základě zákona).⁴²

Náplní práce státního zaměstnance je pak plnění agendy zahrnuté v §5 ZSS, tj. plnění služby. Jednotlivá služební označení státních zaměstnanců se pak diferencují v závislosti na stupni dosaženého vzdělání. Zaměstnanec se středním

³⁹ KOPECKÝ, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 20.

⁴⁰ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 342.

⁴¹ Viz. Ústava ČR, čl. 79 odst. 2, „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

⁴² ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 343.

vzděláním s výučním listem se označuje jako referent, osoba se středním vzděláním s maturitou pak odborný referent, radou označujeme toho, kdo získal vysokoškolské bakalářské vzdělání a odborným radou nebo vrchním radou toho, kdo má dokončené vysokoškolské studium v magisterském programu (pro účely ministerstva a Úřadu vlády se užívají obdobné termíny, pouze se zde mění označení na „ministerský“ respektive „vládní“). Za zmínku stojí i fakt, že ZSS neuznává vzdělání z vysokých škol, které jmenuje. Jedná se o některé vysoké školy spojované s dřívějším komunistickým režimem.⁴³

Organizačními věcmi služby a správou služebních vztahů se zabývá hlava III, části první, ZSS. Zde nalezneme definice pojmů služební orgán, služební předpis, vedoucí služebního úřadu a státní tajemník.

V působnosti služebního orgánu, jak uvádí Bělina (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. 45), je jednání a rozhodování ve správním řízení o služebním poměru, rozhodování o přijetí či skončení tohoto poměru, ale také vyhlásování výběrových řízení a vydávání služebních posudků a předpisů.⁴⁴ Dále je v §10 ZSS uveden taxativní výčet jednotlivých služebních orgánů (vláda, ministr vnitra nebo člen vlády na základě jejího pověření, náměstek pro státní službu, vedoucí služebního úřadu, státní tajemník, personální ředitel pro státní službu).

Služební předpisy jsou vnitřními předpisy závaznými pro státní zaměstnance (i pro zaměstnance podle zákoníku práce, kteří vykonávají státní službu), které jsou vydávány služebními orgány v souladu s předpisy nadřazenými a upravují organizační věci služby. Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 345) poté popisuje, že v případě nesouladu je stanoven postup pro nápravu. Nadřízený orgán pozastaví účinnost takového předpisu a vyzve vydávající orgán k nápravě. Tomu pak běží lhůta dlouhá 30 dnů od doručení výzvy, pokud se v této lhůtě situace nevyřeší, služební předpis se zruší. V nejkrajnějších případech, kdy nadřízený orgán, ačkoli by měl, služební předpis nezruší, ani na následný popud náměstka pro státní službu, je tento pak oprávněn předložit věc soudu.

⁴³ Viz. §7 odst. 4 ZSS, „Za vysokoškolské vzdělání se nepovažuje ... studium na Vysoké škole politické Ústředního výboru KSC, Vojenské politické akademii Klementa Gottwalda, vysokých politických a bezpečnostních školách a učilištích v bývalém SSSR a na fakultách všech těchto vysokých škol“

⁴⁴ BĚLINA, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 45.

Jedná se tedy o určitý průlom do koncepce soudní kontroly veřejné správy, kdy soudy přezkoumávají interní organizační akty.⁴⁵

Dalšími požadavky na služební předpis jsou písemné vydání oprávněnou osobou, zákaz zpětné účinnosti, závaznost pro všechny zaměstnance i pro samotný vydávající služební orgán, seznámení zaměstnanců s vydáním předpisu a jeho změnami či zrušením, přístupnost všem zaměstnancům a vedení jeho evidence.⁴⁶ Bělina (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. 47) se dále pozastavuje u vztahu služebního předpisu a kolektivní dohody. Dle něj je odborová organizace oprávněna se služebním orgánem služební předpis projednat, ale ten jejím stanoviskem nebude vázán. Nejde tedy o situaci, kdy by byl pro platnost služebního předpisu nutně vyžadován souhlas odborů.⁴⁷

Jako na další pamatuje ZSS na vymezení role Ministerstva vnitra v oblasti služby. Vavera (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 44) poukazuje, že původně se počítalo s vytvořením Generálního ředitelství státní služby v Úřadu vlády ČR, avšak z toho sešlo a kompetence v okleštěné podobě, které mu měly původně náležet, stejně jako role jakéhosi centra aplikace ZSS, připadly Ministerstvu vnitra, a to konkrétně sekci pro státní službu.⁴⁸ Sekce pro státní službu vykonává působnost Ministerstva vnitra (s výjimkou působnosti svěřené přímo ministrovi vnitra, náměstkovi pro státní službu, státnímu tajemníkovi nebo personálnímu řediteli sekce pro státní službu a vydávání vyhlášek, jak uvádí §13 odst. 2, ZSS) a její funkce je především kontrolní a koordinační. V čele sekce stojí náměstek pro státní službu, který je v postavení služebního orgánu vůči státním tajemníkům.⁴⁹ Personální ředitel sekce pro státní službu poté může vykonávat pravomoci náměstka v případě, že je jím k tomu pověřen. Nelze ho však pověřit úkony taxativně vyjádřenými v §13, odst. 5, a to rozhodováním o přijetí do služebního poměru, jmenování na místo představeného a jeho odvolání nebo skončení služebního poměru. Je také jakýmsi zástupcem, který může plně zastupovat náměstka při neobsazenosti tohoto postu.

⁴⁵ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 345.

⁴⁶ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 41.

⁴⁷ BĚLINA, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 47.

⁴⁸ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 44.

⁴⁹ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 343.

Vedoucí služebního úřadu má za úkol řídit všechnu činnost služebního úřadu, činnost zaměstnanců úřadu (státních zaměstnanců i zaměstnanců v pracovněprávním vztahu) a řídit podřízený úřad, vůči kterému je v postavení služebního orgánu.⁵⁰ Do jeho působnosti tudíž spadají záležitosti organizační povahy, dále správa služebních vztahů a odměňování zaměstnanců. Agendu vedoucího úřadu, až na výjimky, může vykonávat stanovený zástupce.

Státní tajemník, jehož služební místo je zřizováno v ministerstvu a Úřadu vlády, je v postavení náměstka pro řízení sekce. V případech zásadních rozhodnutí má povinnost projednat tyto s členem vlády. Mezi jeho úkoly patří řízení organizační činnosti, správa služebních vztahů o odměňování zaměstnanců a vedoucího služebního úřadu. Jak uvádí Bělecký (Zákon o státní službě a zákony související: komentář, 2015, str. 52), funkce státního tajemníka je příkladem snahy o depolitizaci, kterou klade za podmínku Evropská Unie, a to konkrétně z důvodu oddělení politických a úřednických míst a potlačení politických vlivů při fungování úřadů. Jmenování státního tajemníka poté provádí člen vlády nebo vedoucí ústředního správního úřadu se souhlasem předsedy vlády.⁵¹

Pro dosažení cílů stanovených ZSS, je třeba systemizace, která je popisována v závěrečných paragrafech části I. ZSS. Systemizace především napomáhá racionálnímu uspořádání státní správy a optimalizuje počet služebních míst, sleduje kritérium hospodárnosti vynakládání prostředků a je rovněž nezbytností pro správné fungování státní správy.⁵² Stanovuje se vždy na základě návrhu služebního orgánu předkládaného Ministerstvu vnitra pro následující rok a schvaluje ho vláda pro jednotlivé služební úřady, kdy po schválení je systemizace nezbytná pro tvorbu organizační struktury služebního úřadu.⁵³

3.2 Služební poměr

3.2.1 Hlavní aspekty a předpoklady vzniku služebního poměru

Co se týče obecné charakteristiky, jak uvádí Pichrt (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. 80), služební poměr (nikoli pracovněprávní) se zakládá

⁵⁰ BĚLINA, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 53.

⁵¹ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 52.

⁵² BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 55.

⁵³ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 344.

k České republice a zahrnuje vykonávání závislé práce.⁵⁴ Dále se k tomuto druhu poměru pojí služební slib s promítnutím závazku státního zaměstnance o zachovávání věrnosti státu, kárná odpovědnost, nutnost respektování zákonů, splnění předpokladů pro výkon služby a zvýšené povinnosti státního zaměstnance.⁵⁵

ZSS stanovuje, že výkon služby je možné provádět jak ve služebním poměru na dobu určitou, tak i na dobu neurčitou. Zpravidla se využívá výkonu služby v rámci dohodnutí doby neurčité. Doba určitá se pak používá v případech, kdy je potřebné nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance, nebo u osob bez dosud úspěšně vykonané úřednické zkoušky. Případy náhrady dočasně nepřítomného zaměstnance konkretizuje §178 ZSS. Jedná se o situace, kdy služební orgán potřebuje v krátkém čase obsadit služební místo a namísto klasického postupu, který je časově náročnější, přijme náhradního zaměstnance v pracovněprávním poměru na dobu určitou a sjedná s ním pracovní smlouvu. Na tuto osobu se pak nebudou vztahovat ustanovení o státních zaměstnancích, avšak plat jí bude náležet dle ZSS. Dále bude osoba v případě jejího zájmu moci vykonat úřednickou zkoušku (ačkoli o ni mohou požádat pouze státní zaměstnanci).⁵⁶

Pro přijetí do služebního poměru je nutné splnit předpoklady, které ZSS na uchazeče o pracovní pozice ve státní správě klade. Tzv. základním předpokladem pro přijetí do služebního poměru je dle §22 ZSS dodržování demokratických zásad ústavního pořádku ČR a řádné vykonávání služby. Toto ustanovení, s účelem nahrazování zákona č. 451/1991 Sb., tzv. lustračního zákona, si klade za cíl omezit přijímání osob, které by mohly být potenciálně vydíratelné kvůli jejich minulosti.⁵⁷ Dalšími předpoklady jsou: státní občanství ČR nebo členského státu EU, či smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru, dosažení věku 18 let, svéprávnost, bezúhonnost, dosažení požadovaného stupně vzdělání a zdravotní způsobilost. V některých případech může být vyžadováno jedině státní občanství ČR, jedná se o pozice, u kterých to vláda stanoví v souvislosti

⁵⁴ PICHRT, J., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 80.

⁵⁵ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 62.

⁵⁶ HULINSKÝ, P., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 258.

⁵⁷ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 346.

s ochranou veřejného zájmu. Další možné předpoklady může rovněž stanovit služební předpis.

Do služebního poměru není možné přijmout jakoukoli osobu a to z důvodu výskytu tzv. překážek přijetí do služebního poměru nebo výkonu služby. Mezi takové skutečnosti řadíme např. výkon funkce poslance a senátora, člena vlády, poslance Evropského parlamentu, prezidenta, soudce Ústavního soudu, soudce, státního zástupce, vojáka z povolání, příslušníka bezpečnostního sboru a další. V případě výskytu těchto překážek za doby trvání služby se výkon služby pozastavuje nebo se služební poměr ukončuje.⁵⁸

3.2.2 Vznik služebního poměru

Služební poměr, jak popisují Pichrt a Kopecký (Zákon o státní službě: komentář, 2015, str. 84), vzniká na základě žádosti fyzické osoby (tzv. žadatele), který má o pracovní pozici zájem. O žádosti rozhoduje služební orgán. Spolu s rozhodnutím o přijetí orgán rozhoduje i o zařazení státního zaměstnance, či o jeho jmenování na služební místo představeného. Žadatel se přijímá za situace, kdy je pro něj v dané době volné systemizované služební místo. To potvrzuje i cíl úpravy, která se snaží o nemožnost přijetí osoby, pro které by nebylo takové místo volné.⁵⁹

Před obsazením volného systemizovaného místa je nutné vyhlásit výběrové řízení za účelem jeho obsazení. Výběrové řízení je „nenárokové“. Osoba úspěšná ve výběrovém řízení nemá na jmenování do služby právní nárok a vytváří se tak prostor pro uvážení služebního orgánu, jestli adepta na pozici skutečně přijme.⁶⁰ Požadavek vyhlášení výběrového řízení je zásadní a je od něj možné upustit pouze v případech tzv. interních přesunů, mezi které řadíme např. dočasné přeložení či vyslání do služby v zahraničí.⁶¹ Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 345) dále uvádí, že volné služební místo vzniká uvolněním nebo vytvořením nového služebního místa v daném služebním úřadě. Výběrové řízení se ohlašuje na úřední desce a také v informačním systému o státní službě,

⁵⁸ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 347.

⁵⁹ PICHRT, J., KOPECKÝ, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 84.

⁶⁰ PICHRT, J., KOPECKÝ, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 84.

⁶¹ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 345.

jehož správcem je Ministerstvo vnitra. Toto oznámení musí splňovat obsah daný §24, odst. 7, ZSS, kterým je uvedení údajů o předpokladech, požadavcích, služebním místě, oboru služby, informacích o vykonávání služebního poměru v době určité nebo neurčité, zákazu konkurence, zařazení do platové třídy a data, do kterého musí žadatel podat žádost o přijetí do služebního poměru (u státních zaměstnanců žádost o zařazení na služební místo či jmenování na místo představeného). Každý žadatel pak musí splňovat dané předpoklady a vyvarovat se neslučitelnosti s některými funkcemi (shrnuto v kapitole 3.2.1).

Pro účely výběrového řízení se ustanovuje výběrová komise. Tato komise má mít dle §28, odst. 1, ZZS tři členy. Další podrobnosti lze nalézt v metodickém pokynu ministra vnitra č. 2/2017 o podrobnostech provádění výběrových řízení. Jmenování a odvolávání jednotlivých členů komise probíhá ve správním řízení, přičemž není vyžadován souhlas zaměstnance, protože členství ve výběrové komisi je zařazeno mezi povinnosti státního zaměstnance dle §77, odst. 1, písm. m), ZSS. Člen komise musí splňovat odbornou způsobilost a nemusí se jednat pouze o osobu z řad státních zaměstnanců (v tomto případě neplatí povinnost k členství a záleží na dohodě a souhlasu osoby). Pro situace podjatosti členů se použijí ustanovení správního řádu (konkrétně §14 správního řádu). Výběrová komise, jež je kolegiálním orgánem, a proto se na ni vztahuje §134 správního řádu, je usnášeníschopná při přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejích členů. Její povinností je i přijetí jednacího řádu, ve kterém lze upravit i praktickou činnost, tj. např. způsob hodnocení pohovoru, dále který z členů bude pokládat otázky, ale také zdali se bude hodnotit dle předem dané bodové škály, či zda lze použít hodnocení úspěš/něúspěš.

Odchytky od §28 ZSS pro výběrové komise v případech obsazování služebních míst představených spatřujeme zejména v počtu členů komise, který se pohybuje v rozmezí 3 až 5 členů. Dále se nám v těchto případech různí okruh osob, které mohou jmenovat a odvolávat (vláda, státní tajemník, náměstek pro státní službu) a rovněž navrhnout členy.⁶²

Komise nejprve otevře obálky a poté vyřadí uchazeče (vyřazení schvaluje služební orgán), u kterých nebyly naplněny podmínky zákonem stanovených předpokladů a požadavků. Následně provede pohovor s postoupivšími kandidáty.

⁶² Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení, str. 29

Pohovor se týká oboru služby, který je předmětem řízení, ale může dojít i na ověřování splnění odborných požadavků nebo znalosti cizího jazyka, pokud je toto vyžadováno.⁶³ Dále je možné doplnit pohovor písemnou zkouškou. Výběrová komise po pohovoru vybere tři úspěšné žadatele a o průběhu a výsledku řízení sepíše protokol s poučením o námitkách a lhůtě pro jejich podání. Ze tří nejvhodnějších žadatelů si služební orgán v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným vybere jednoho žadatele, který bude přijat do služby.⁶⁴ Služební orgán je také povinen zajistit vstupní lékařskou prohlídku, jejíž negativní výsledek má za následek nezařazení mezi úspěšné žadatele.

Služební poměr vzniká dnem uvedeným v rozhodnutí služebního orgánu, pro které jsou ZSS stanoveny náležitosti, které musí obsahovat, doplněné o obecné náležitosti podle SpŘ.⁶⁵ Další podmínkou vzniku služebního poměru je složení služebního slibu ve dni nástupu do služby, skládaného před služebním orgánem. Státní zaměstnanec musí přečíst následující znění slibu: „*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.*“⁶⁶ Slib je pokládán za splněný v momentě, kdy státní zaměstnanec prohlásí „*Tak slibuji!*“ a podepíše úřední záznam o jeho vykonání. V případě odmítnutí slibu či složení slibu s výhradou nebude služební poměr existovat.

Pro výkon služebního poměru je rovněž nezbytné úspěšné vykonání úřednické zkoušky. ZSS tuto povinnost zmiňuje v §35. Web Ministerstva vnitra ke zkoušce konstatuje, že není součástí výše popisovaného výběrového řízení a zaměstnanec ji vykonává zpravidla po nástupu do služebního poměru. Až po úspěšném vykonání úřednické zkoušky se státnímu zaměstnanci změní doba služebního poměru z určité na neurčitou.⁶⁷ V případě, že státní zaměstnanec

⁶³ VAVERA, F., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 61.

⁶⁴ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 345.

⁶⁵ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 346.

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

⁶⁷ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 93.

u zkoušky neuspěje, je možné ji na základě písemné žádosti maximálně jedenkrát opakovat. Opakovaný pokus se smí konat nejdříve po uplynutí jednoho měsíce od neúspěšného pokusu a nemá za následek prodlužování služebního poměru.

Úřednická zkouška se skládá ze dvou částí: obecné a zvláštní. Obecná část se skládá písemně a zkoumá znalosti z oblasti veřejné správy, práva, povinností a pravidel etiky státních zaměstnanců a práva EU; zvláštní část, vykonávána ústně před zkušební komisí, následuje až po vykonání části obecné a zaměřuje se na testování znalostí, schopností a odborné připravenosti dle zařazení do příslušného oboru služby.⁶⁸ Obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky stanovuje Ministerstvo vnitra vyhláškou.

O průběhu služebního poměru státního zaměstnance se vede služební spis, ve kterém se shromažďují důležité písemnosti a služební hodnocení zaměstnance, a do kterého může státní zaměstnanec nahlížet, stejně jako si z něho opatřovat výpisy a opisy.⁶⁹

Služební hodnocení státního zaměstnance reflektuje kvalitu výkonu státní služby slovní a bodovou klasifikací plnění hodnotících kritérií. Hodnotit je možno stupni: vynikající výsledky, dobré výsledky, dostačující výsledky a nedostačující výsledky (nařízení vlády č. 36/2019 Sb., účinné od 1.3.2019, přidává do hodnotící škály stupeň velmi dobré výsledky). Hodnotitel při tvorbě služebního hodnocení postupuje nestranně, nezaujatě a spravedlivě, aby nedocházelo k nedůvodným rozdílům v hodnocení. Zároveň se přihlíží k průběžnému hodnocení výkonu státní služby státního zaměstnance, dále k jeho předchozím služebním hodnocením, přiznání věcných darů a pochvalám za příkladnou službu, ale i k písemným výtkám, kárným opatřením a vzdělávacím plánům státního zaměstnance. Hodnocení v sobě rovněž zahrnuje stanovení individuálních cílů pro další osobní rozvoj státního zaměstnance a rovněž i návrh týkající se osobního příplatku. Samotné seznámení státního zaměstnance s jeho služebním hodnocením probíhá ústně formou rozhovoru. Při nesouhlasu s hodnocením je možné proti němu podat námitky.⁷⁰

⁶⁸ Úřednická zkouška, Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba, Mvcr.cz, [cit. 2018-11-20].

⁶⁹ Služební poměr, Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba, Mvcr.cz, [cit. 2018-11-20].

⁷⁰ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, ze dne 27. února 2019, kterým se stanoví postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců

3.2.3 Změny služebního poměru

Zákonná úprava státní služby pamatuje i na změny služebních poměrů, které plynou především ze dvou⁷¹ důvodů, konkrétně se jedná o změny vyvolané potřebami služby a dále důvody vzniklé na straně státních zaměstnanců. Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 347) k tématu přidává, že změny vyvolané potřebami služby mohou nastat bez souhlasu zaměstnance, tj. nařízeně, na omezenou dobu, avšak musí být odůvodněné a zároveň musí sledovat další aspekty jako například situaci v rodině.

ZSS ve svém §44 přináší taxativní výčet situací, které se pokládají za změnu služebního poměru. Státní zaměstnanec může být dle tohoto paragrafu vyslán na služební cestu. O služební cestě rozhoduje služební orgán bez nutnosti souhlasu zaměstnance. To však neplatí u zaměstnanců těhotných nebo pečujících o dítě do věku 8 let (toto obdobně platí pro tzv. osamělé státní zaměstnance, zde se jedná o hranici věku dítěte 15 let, případně péči o osobu závislou minimálně ve druhém stupni).⁷²

Další změnou služebního poměru je přeložení. Přeložení trvá jen po dobu nezbytně nutnou a předem určenou, maximálně však 60 dnů. Jedná se o změnu výkonu služby v oboru služby, ať už v rámci služebního úřadu či mimo něj. Zákon stanovuje podmínky jako doplatek rozdílu mezd, ubytování a náhrady výdajů při přeložení do jiné obce a obdobně jako u služební cesty ochranu zaměstnanců v souvislosti s péčí o dítě a osobu závislou.

Státního zaměstnance je rovněž možné zařadit na jiné služební místo na základě výběrového řízení na obsazení volného služebního místa. Upravena může být i doba služebního poměru. Zde hovoříme o nároku⁷³ zaměstnance na změnu služebního poměru na dobu neurčitou, který je z hlediska jistoty a stability pro zaměstnance a představené více výhodný.

Co se týká převedení, v tomto případě je možné zaměstnance převést na jiné služební místo z důvodu nemožnosti vykonávání služby na místě stávajícím. Důvody převedení jsou zákonem jasně dané a není možné je rozšiřovat.

⁷¹ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 347.

⁷² BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 96.

⁷³ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 102.

Konkrétně se jedná o podmínky z oblasti zdravotní, odvolání ze služebního místa nebo jeho zrušení ze systemizačních důvodů, uplynutí doby, pozbytí požadavků práce s utajovanými předpisy, ztráty občanství a odmítnutí dohody o zákazu konkurence. Pokud převedení není možné, zaměstnanec bude zařazen mimo výkon služby se sníženým platem, nejdéle na 6 měsíců.⁷⁴ Zařazení mimo službu je dále možné v době mateřské a rodičovské dovolené, kdy pokud zaměstnanec čerpá mateřskou či rodičovskou dovolenou, nepřísluší mu plat. Dalšími příklady zařazení mimo službu jsou vykonávání funkce v odborové organizaci a postavení mimo službu z důvodu pozastavení služby kvůli nastalým překážkám. Státního zaměstnance je možné též zprostit výkonu služby při zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti⁷⁵ či z důvodu vzetí do vazby, kdy účinky zproštění pomínou až v momentě ukončení trestního stíhání či trvání vazby.

Zastupování představeného ve smyslu §66 ZSS (ale i zaměstnance zařazeného do vyšší platové třídy nežli osoby zastupující) je povinností státního zaměstnance. Zastupuje se na příkaz, který by měl být v písemné podobě a který by měl být vydaný představeným či služebním orgánem. Doba zastupování by neměla překračovat 4 týdny, pokud by se tomu tak stalo, zaměstnanec má právo na platové ohodnocení ve výši, kterou pobírá osoba, jež zastupuje. Zástupce rovněž podléhá právům a povinnostem stanoveným pro zastupovanou osobu. §9 ZSS popisuje problematiku určování zástupců představeným. Tento ze svých přímo podřízených představených vybere jednoho, který bude jeho zástupcem (není-li přímo podřízených představených, vybírá se z podřízených státních zaměstnanců). Bělecký (Zákon o státní službě a zákony související - komentář, 2015, Str. 41) dále doplňuje, že rozsah zastupování není vázán na další podmínky, ani například na podmínku nepřítomnosti představeného a že proces rozhodování o zastupování nebude probíhat v režimu řízení ve věcech služby ani v režimu správního řízení.

Vyslání státního zaměstnance jako experta do zahraničí je možné po jeho písemném souhlasu s následným výkonem služby v institucích EU, mezinárodních organizacích anebo v mírových, záchranných a humanitárních

⁷⁴ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 347.

⁷⁵ BĚLINA, M., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 144.

operacích. Mezi změny služebního poměru řadíme i zkrácení služební doby, která je možná po zhodnocení žádosti státního zaměstnance a dále přerušení výkonu služby za účelem dalšího vzdělávání či odborné stáže (toto je možné po 5 letech výkonu služby na maximální dobu 1 roku, kdy během této doby není nárok na platové ohodnocení).

Do pasáže ZSS upravující změny služebního poměru řadíme i jmenování a odvolávání ze služebního místa představeného. Čebišová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 347) uvádí, že obecná pravidla výběrového řízení se použijí rovněž na výběrové řízení představeného. Vláda jmenuje náměstka pro státní službu a státní tajemníky na dobu 6 respektive 5 let. Tajemník dále jmenuje náměstka pro řízení sekce, ředitele odboru a vedoucího oddělení, u těchto pozic není omezeno na kolik let. Odvolání z místa představeného je pak možné pouze ze zákonných důvodů (zrušení místa, nevyhovující výsledky dle služebního hodnocení, nemožnost seznamování s utajovanými informacemi a zproštění výkonu služby z důvodů trestních). Odvolání provádí osoba, která prováděla jmenování, nebo je možné provést odvolání na vlastní žádost státního zaměstnance.

3.2.4 Skončení služebního poměru

Služební poměr státních zaměstnanců skončí uplynutím doby určité služebního poměru, pokud se o tento typ jedná, dále v okamžiku prohlášení zaměstnance za mrtvého nebo jeho smrti. Pokud nenastanou tyto situace, ZSS uvádí další důvody, na základě kterých je možné poměr ukončit. Jednou možností je ukončení poměru rozhodnutím služebního orgánu. Tento takto rozhodne v případech nesplnění předpokladů pro výkon služby, marného uplynutí doby zařazení mimo službu z organizačních důvodů a nakonec v případech, kdy je zaměstnanec dvakrát za sebou negativně hodnocen ve služebním hodnocení. Služební hodnocení provádí opakovaně po jednom roce, s účinností novely ZSS z roku 2019 přibyla možnost pravidelného hodnocení dle nastaveného intervalu, tj. například i po 2 nebo 3 letech (v případech negativního hodnocení po 90 dnech od seznámení s předchozím hodnocením), bezprostředně nadřízený představený v součinnosti se služebním orgánem, není-li stanoveno jinak.⁷⁶

⁷⁶ Služební hodnocení, Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba, Mvcr.cz, [cit. 2019-03-10].

Služební poměr je možné skončit i na základě žádosti státního zaměstnance. Tato žádost musí být podána písemně a služební poměr následně končí do 60 dnů od podání žádosti. Dále lze poměr ukončit ze zákona, kdy se jedná případy uvedené v ZSS z trestněprávní oblasti, důvodem je i omezení svéprávnosti, kárné opatření (propuštění), zrušení poměru zaměstnancem nebo služebním orgánem během zkušební doby, neúspěšné opakování úřednické zkoušky a dovršení věku 70 let. Po skončení služebního poměru služební orgán předá bývalému státnímu zaměstnanci služební posudek a potvrzení o službě, která obsahují zákonem dané informace o výkonu služby.

3.3 Odpovědnost státních zaměstnanců

ZSS upravuje problematiku kárné odpovědnosti v §87 až §97, jak uvádí Turková (Služební vztahy a výkon závislé práce, 2016, str. 167). V případech, kdy se státní zaměstnanec zaviněně kárně proviní, je možné v kárném řízení uložit písemnou důtku, dočasné snížení platu a nejtvrdějším trestem je odvolání z místa představeného či ukončení služebního poměru státního zaměstnance. Samotná kárná odpovědnost je definována pojmem služební kázeň, jež se pojí k řádnému plnění povinností státní služby, vyplývajících z právních a služebních předpisů či služebních příkazů.⁷⁷ Po uplynutí stanovené doby (1 rok u písemné důtky, 2 roky u snížení platu, 3 roky v ostatních případech) dojde k zahlázení kárného opatření a na zaměstnance se pohlíží jako by nebyl kárně postižen.

K trestněprávní odpovědnosti Čebiřová (Správní právo: obecná část, 2016, str. 352) uvádí, že tato vyplývá z výkonu služby a je předmětem výkladu trestního práva. Zvláštní odpovědnost se dle trestního práva vztahuje na úředníky státní správy a územní samosprávy nadané pravomocemi, při spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem pravomocí a odpovědnosti státního zaměstnance. V souvislosti s úředními osobami se často setkáváme s odpovědností za trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby, maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, úplatkářství a další. Jelikož ZSS stanovuje zákaz plnění příkazu, který by měl za následek trestný čin⁷⁸, není možné u vykonání takovýchto příkazů daných nadřízeným upustit od trestní odpovědnosti státního zaměstnance. Státní zaměstnanec také dle ZPr odpovídá za škodu způsobenou služebním úřadu.

⁷⁷ TURKOVÁ, I., *Služební vztahy a výkon závislé práce*, Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 168.

⁷⁸ ČEBIŘOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 352.

3.4 Práva a povinnosti státních zaměstnanců

Státní zaměstnanci požívají ve státní službě práva a podléhají povinnostem, které musí naplňovat a respektovat. ZSS uvádí výčet 20 povinností, který je taxativní a nemůže být tudíž rozšiřován. Možné však je přímé odvození výkladem ze zmiňovaného výčtu, dalšího ustanovení ZSS nebo jiného právního předpisu.⁷⁹ Porušení povinnosti podléhá kárné odpovědnosti zaměstnance.

Povinností státního zaměstnance dle §77 ZSS je zachovávání věrnosti ČR, dále nestranný výkon služby v mezích daných oprávnění se současným vyvarováním se skutečností ohrožujících tuto nestrannost. Státní zaměstnanec musí dodržovat dané právní předpisy a plnit službu osobně, řádně a včas. Mezi další povinnosti řadíme prohlubování vzdělání a dodržování služební kázně, poskytování informací o činnosti služebního úřadu (pokud je toto jeho úkolem), zachovávání mlčenlivosti o skutečnostech pojících se k výkonu služby, vyvarování se střetu zájmů a nezneužívání informací a postavení státního zaměstnance, v souvislosti se službou nepřijímání darů vyšší hodnoty nežli 300 Kč (výjimkou jsou dary od služebního orgánu), oznámení zahájení trestního stíhání proti své osobě, zastupování, vykonávání služby v orgánech určených (výběrová komise, zkušební komise, smírčí řízení, kárná komise a v orgánech zřizovaných služebním předpisem), zachování slušnosti a pravidel etiky, využívání celé služební doby a výkon služby na místě sjednaném při dodržování řádného hospodaření, výkon služby při odvracení živelných pohrom a nakonec povinnost sdělit své jméno, útvar, zařazení a další identifikační údaje stanovené ZSS při jednání s dalšími osobami. Víra, náboženství ani politické nebo jiné smýšlení státního zaměstnance nesmí být výkonu služby na újmu.⁸⁰

Povinností představeného dle §78 ZSS je dle dikce ZSS řízení a kontrola výkonu služby státních zaměstnanců a jejich průběžné hodnocení. Dále musí vůči podřízeným zachovávat pravidla slušnosti, plnit povinnosti vedoucího zaměstnance a poskytovat podřízeným informace nezbytné pro řádný výkon jejich služby.

⁷⁹ SMEJKAL, L., In: PICHRT J. a kol., *Zákon o státní službě: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 233.

⁸⁰ Práva a povinnosti státních zaměstnanců, Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba, Mvcr.cz, [cit. 2018-11-28].

Práva státních zaměstnanců jsou totožná s ostatními občany ČR. Jejich omezení je dále možné pouze v případech daných zákonem a v jeho mezích, kdy to služba odůvodňuje, a současně za dodržení demokratických principů právního státu.⁸¹ Představený, jak uvádí web Ministerstva vnitra, je například omezen na svých právech zákazem výkonu práva stávkový a za doby své služby nemožným vykonáváním funkcí v politických stranách a hnutích. Státní zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů obchodních korporací provozujících podnikatelskou činnost (s výjimkou vyslání na toto místo služebním orgánem) a rovněž platí omezení výkonu jiné výdělečné činnosti.⁸² Vláda může také stanovit zákaz konkurence, tzn. nemožnost podílení se na podnikatelské činnosti po skončení služebního poměru, kdy smyslem tohoto zákazu je zamezení zneužití informací nabytých za doby služby.⁸³

Státní zaměstnanec má dle § 79 ZSS právo na podporu služebního úřadu při výkonu služby a na zajištění podmínek pro její řádný výkon (s tím souvisí i např. právo na to, aby byla ve služebním úřadu k dispozici literatura z oboru služby), prohlubování vzdělání, odmítnutí úkolu nespádajícího do oboru jeho služby a na domáhání se svých práv ve věcech služebního poměru a na podání stížnosti. Dále má právo veřejně užívat své služební označení a samozřejmě disponuje právem na plat a platový postup. Odměňování se řídí zákoníkem práce, sociální a zdravotní pojištění poté obecnými zákony, přičemž ZSS dále stanovuje speciální ustanovení upravující zejména platové tarify, které určuje vláda nařízením, a některé výhody.⁸⁴ Za výhodu dle Čebišové (Správní právo: obecná část, 2016, str. 350) považujeme plat při dočasné neschopnosti k výkonu služby, odchodné ze zdravotních důvodů, odbytné, odměny, placenou dovolenou 5 týdnů v roce, příplatky za vedení a službu přesčas, osobní a zvláštní příplatek a hrazené vzdělávání. Tyto benefity mají za cíl kompenzovat omezení některých občanských práv a zvýšenou pracovní odpovědnost. Mimo zmíněné má státní zaměstnanec i práva ve spojitosti s kolektivním vyjednáváním (zaujímání stanovisek, vyjadřování se ke služebním předpisům atd.).

⁸¹ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 349.

⁸² Práva a povinnosti státních zaměstnanců, Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba, Mvcr.cz, [cti. 2018-11-28].

⁸³ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 349.

⁸⁴ ČEBIŠOVÁ, T., In: Hendrych D. a kol., *Správní právo: obecná část 9. vydání*, Praha: C.H. Beck, 2016, str. 350.

Je otázkou, zda výše zmíněné výhody budou dostatečnou kompenzací. V dnešní době se již většina zaměstnavatelů v soukromém sektoru snaží nalákat budoucí pracovníky právě i velkým množstvím různých bonusů či příspěvků (hrazené vzdělávací kurzy, příspěvek na penzijní připojištění a životní pojištění, příspěvek na stravování, příspěvek na kulturu a rekreaci, placené přesčasy aj.). Tyto příspěvky mohou přinejmenším vyrovnat zmiňované výhody státních zaměstnanců, nebo je dokonce i převyšovat. Je však nutné brát v úvahu fakt, že v soukromém sektoru tyto bonusy nejsou garantovány a všichni zaměstnavatelé je nenabízejí. Pro soukromý sektor bude tedy klíčová volba zaměstnavatele s větší škálou zvýhodnění, či následné sjednání některých z nich v pracovní smlouvě.

4. Pozitiva a negativa zákona

Z hlediska historického vývoje právních úprav musíme zcela jistě ocenit odstranění nedemokratických opatření a vyzdvihnout snahu o zlepšení úrovně státní služby v České republice. Ať už se tato změna dělá z impulzů politických změn v naší zemi nebo z tlaků Evropské unie, výsledný zákon, který se z kombinace všech nastalých okolností vyvinul, ačkoli ještě ne do zcela bezchybné podoby, je tím správným krokem.

Kladem přijetí zákona o státní službě bylo zejména dostátí závazků vůči Evropské unii a zařazení po bok vyspělých demokratických států, které tuto úpravu přijaly dříve než ČR. Dále je patrná snaha o odpolitizování, profesionalizaci a transparentnost státní služby. V oblasti odpolitizování však můžeme stále vidět mezery, kdy politický vliv nebyl zcela odstraněn a na příkladu aktuální novely ZSS, která vyvolala v Senátu diskusi a obavy právě z možné politizace státní správy, lze sledovat, že hledisko odpolitizování bude i nadále frekventovaně probíráno. Co přinese další vývoj se zatím nedá predikovat.

Jistě chvályhodným cílem ZSS je zvyšování odbornosti jejich zaměstnanců. Jasně stanovené podmínky dosaženého stupně vzdělání a vykonávání úřednických zkoušek zvýšení kvality napomohou. Na druhou stranu je však nutné zvážit, zdali čerstvý absolvent vysoké školy, který splňuje podmínky pro přijetí do služebního poměru, bude dosahovat lepších výsledků, nežli například osoba, která na dané pozici pracovala dlouhou dobu, avšak nemá požadovanou kvalifikaci. Kvůli zavedené podmínce dosaženého vzdělání se daný pracovník bez splnění vzdělání nemůže hlásit na jiné místo než je místo, na kterém pracuje, a na které měl ze zákona výjimku ze vzdělání. Pokud by se chtěl hlásit na místo jiné, výjimka zde už neplatí a z výběrového řízení by byl vyřazen pro nesplnění kvalifikačních předpokladů. V některých případech je to na škodu věci, protože například letitý výborný pracovník na nižší pozici by byl skvělým kandidátem na vedoucího daného oddělení, ale bez splnění vysokoškolského vzdělání se o danou pozici nemůže ucházet. Na tuto skutečnost také částečně a za určitých podmínek reaguje novela ZSS v §201, která připouští možnost výjimky ze vzdělání i na jiném místě, než jen tom místě, které daný pracovník zastává.

Jedním z nedostatků je i vyšší administrativní zátěž oproti soukromému sektoru, která sice pomáhá transparentnosti, avšak ve svém důsledku může státní zaměstnance brzdit. Dalším příkladem možné nepružnosti byla problematika odvolávání státních zaměstnanců v důsledku negativního služebního hodnocení a dlouhých lhůt stanovených pro tyto případy (pakliže nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro okamžité skončení služebního poměru). Novelou ZSS (zákon č. 35/2019 Sb.) se situace zlepšila. S účinností novely je možné v případech opakovaného hodnocení po předchozích nevyhovujících výsledcích vydat toto rozhodnutí již po 90 dnech ode dne seznámení zaměstnance s předchozím služebním hodnocením.

Obecně lze tedy konstatovat, že ZSS není ještě hotovým produktem. Z novely ZSS z roku 2019 však můžeme pozorovat jisté změny k lepšímu například v oblasti úpravy služebního hodnocení, které je nyní pružnější, ale i situace negativní, které mají potenciál ohrozit odpolitizování státní služby (viz. odvolávání ministerských státních tajemníků). Bude tedy záležet na aktuální i budoucí politické situaci jestli budeme svědky oprostění státní služby od politické moci či nikoliv.

5. Stručné porovnání se zákoníkem práce a ostatními předpisy

Zákon o státní službě není jediným právním předpisem upravujícím vztahy zaměstnanců a zaměstnavatelů, a proto je na místě srovnání s ostatní stěžejní úpravou z této oblasti, zejména zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ale i zákonem č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, dále zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Obecně lze konstatovat, že rozdíl mezi poměry služebními a pracovními je možné sledovat v potlačení smluvní volnosti, zvýšení povinností a omezení práv státních zaměstnanců, na druhé straně ale i v určitých výhodách pro státní zaměstnance.⁸⁵

5.1 Zákoník práce

S přijetím ZSS došlo k vytvoření speciální právní úpravy vztahující se na státní zaměstnance, kteří se do té doby řídili zákoníkem práce. Vztah ZSS a zákoníku práce je založen na kombinaci delegace ustanovení zákoníku práce a subsidiarity některých jeho institutů, kdy o vztahu subsidiarity budeme hovořit pouze v případě odměňování státních zaměstnanců.⁸⁶ Jak je již patrné z výkladu předchozích kapitol, v ZSS nalezneme negativní výčet osob, na které se tento zákon nevztahuje a které nebudou tomuto zákonu podléhat. Co se týká otázky použití zákoníku práce ve věcech služebního poměru, tento bude užit v mezích stanovené delegace, v případech řízení ve věcech služby se poté použije subsidiárně správní řád.⁸⁷

Zákoník práce se při výkonu státní služby použije v případech rovného zacházení a zákazu diskriminace, služební doby, překážkách ve službě na straně státního zaměstnance, rozsahu úlev při zvyšování vzdělání, náhrady výdajů spojených s výkonem služby, bezpečnosti a ochrany zdraví, fondu kulturních a sociálních potřeb, dále také např. při mateřské a rodičovské dovolené, věcech náhrady škody a odměňování zaměstnanců (pokud ZSS nestanoví jinak).⁸⁸

⁸⁵ KAHLE, B., In: BĚLINA M. a kol., *Pracovní právo* 6. vydání, Praha: C.H. Beck, 2014, str. 321.

⁸⁶ DOLEŽÍLEK, J., *Služební zákon ve vztahu k zákoníku práce v praxi*, Praha, 2018, str. 3.

⁸⁷ KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., *Zákon o státní službě – nová problematika veřejného práva*, Epravo.cz, [cit. 2019-02-13].

⁸⁸ DOLEŽÍLEK, J., *Služební zákon ve vztahu k zákoníku práce v praxi*, Praha, 2018, str. 4.

Specifikum služebního poměru je oproti poměru pracovněprávnímu spatřováno v jeho veřejnoprávní povaze. Služební orgán disponující veřejnou mocí v případech státních zaměstnanců určuje jednostrannými akty jejich postavení.⁸⁹ Již samotný vznik služebního poměru, založený jednostranným rozhodnutím služebního orgánu, kontrastuje s dvoustrannou dohodou zaměstnance a zaměstnavatele, která se odráží v zákoníku práce. Pro vznik pracovněprávního poměru je stěžejní pracovní smlouva (tj. souhlasné ujednání budoucího zaměstnance a zaměstnavatele), přičemž proces výběru zaměstnanců není přísně regulován. V případě vzniku poměru služebního hovoříme o skutečnostech značně odlišných.⁹⁰ Autonomie vůle je v případě služebního poměru oslabena.

Nadřazenost služebního orgánu se však objevuje i v dalších případech, kterými jsou změny služebního poměru a ukončení služebního poměru. Změna obsahu pracovního poměru je možná v případech, kdy je tak zaměstnancem a zaměstnavatelem sjednáno, naproti tomu u služebního poměru často nemusí být souhlas zaměstnance vyžadován.⁹¹ Služební poměr je možné ukončit rozhodnutím služebního orgánu, na základě žádosti státního zaměstnance nebo ze zákona. Oproti tomu u pracovních poměrů je možné tyto rozvázat dohodou, výpovědí, okamžitým zrušením či zrušením ve zkušební době.

Dalším důležitým rozdílem obou úprav je přezkoumávání sporů plynoucích z výkonu služby ve veřejnoprávním (správním)⁹², nikoliv soukromoprávním soudnictví. Specifická a pro zákoník práce neznámá je také úřednická zkouška, kterou jsou státní zaměstnanci povinni vykonat, dále také povinnost složit služební slib. Státní zaměstnanci musí také strpět určitá omezení svých práv (nemožnost vykonávání funkcí v politických stranách a hnutích představeného, členství v řídicích nebo kontrolních orgánech podnikajících právnických osob u státních zaměstnanců, omezení práva na stávku představeného) oproti vztahům pracovněprávním.

⁸⁹ KOPECKÝ, M., Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby, *Jurisprudence*, 5/2015, str. 3.

⁹⁰ ERÉNYI, T., VEJSADA, D., Služební poměr podle zákona o státní službě ve srovnání s pracovním poměrem (1), *Personální a Sociálně právní Kartotéka*, 8/2015, str. 4.

⁹¹ SIGMUNDOVÁ, E., Zákon o státní službě vs. zákoník práce: Změny služebního poměru I, *Právní prostor*, 2016.

⁹² KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., Zákon o státní službě – nová problematika veřejného práva, *Epravo.cz*, [cit. 2019-02-13].

Aktuální skutečností ve vazbě zákoníku práce a související s novelou ZSS je sladění s úpravou právních předpisů upravujících ochranu utajovaných informací (způsobilost mít přístup k utajovaným informacím) a sladění s úpravou právních předpisů upravujících pracovnělékařské služby.

5.2 Zákon o zahraniční službě

Za povahově nejbližší zákonu o státní službě můžeme považovat zákon o zahraniční službě. Tento předpis nabyl účinnosti 1.7.2017 a soustřeďuje se na výkon zahraniční služby, zastupitelské úřady ČR (jejich postavení, zřizování a rušení), konzulární službu, služební a pracovněprávní vztahy související s výkonem zahraniční služby a v neposlední řadě také upravuje diplomatické a konzulární hodnosti. Zákon dále rozlišuje mezi službou konanou na služebním působišti v zahraničí a službou vykonávanou na služebním působišti v ČR. V souvislosti s problematikou služebních a pracovněprávních vztahů lze v návaznosti na §58 ZSS konstatovat, že je tento zákon koncipován jako lex specialis k obecné právní úpravě. V tomto případě se za obecnou úpravu považuje zákon o státní službě v případě služebních vztahů a zákoník práce v případě vztahů pracovněprávních.

Odchytky od obecné úpravy poté odráží specifika zahraniční služby a jedná se zejména o zajištění funkčnosti zahraniční služby v souvislosti s pravidelnou rotací zaměstnanců. Tomu má dle §33, odstavce 1, ZSS napomoci skutečnost, kdy až na případy, ve kterých ZSS již vyloučil možnost konání výběrového řízení, se toto řízení na obsazení volného služebního místa nemusí konat a na toto místo bude obsazen státní zaměstnanec zařazený na jiném služebním místě v ministerstvu. Státní tajemník poté na návrh personální rady (upravenou rovněž v ZSS, §34) osobu zařazenou či jmenovanou na místo představeného na volné místo zařadí.⁹³ Pokud tento postup nebude možný, vyhlašuje se výběrové řízení dle ZSS. Dalším opatřením, podporujícím flexibilitu a plynulost mezi střídáním služby v ústředí a v zahraničí, jsou tzv. překlenovací služební a pracovní místa. Specifikem ZSS je možnost podřízení jednoho státního zaměstnance druhému i přes skutečnost, že jsou si navzájem osobami blízkými. ZSS neopomíjí ani práva a povinnosti pracovníků a služebního hodnocení. Rovněž je dána povinnost vykonání zkoušky testující znalosti z oblasti

⁹³ SMOLEK, M., Význam a dopady nového zákona o zahraniční službě, *Správní právo*, 3/2018, str. 165.

diplomatické, konzulární a z oblasti právních předpisů týkajících se zahraniční služby včetně předpisů mezinárodního práva a práva EU.

5.3 Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů účinný od 1.1.2007 komplexně upravuje aspekty týkající se služby v bezpečnostních sborech. Vztahuje se na Policii České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správu, Vězeňskou službu České republiky, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace. Obdobně jako u ZSS, avšak v modifikované podobě, pro bezpečnostní sbory zákon popisuje a definuje služební předpis, systemizaci, hodnostní označení, služební místo aj.

Stejně jako v ZSS lze i podle úpravy bezpečnostních sborů přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou i neurčitou. Příslušník sboru je rovněž povinen složit služební zkoušku a musí splnit předpoklady k přijetí do služebního poměru stejně tak jako podmínky bezúhonnosti. I v případě tohoto zákona se setkáváme s výběrovým řízením, které však nemusí být nařízeno, pokud se jedná o situace obsazení volného služebního místa dle §20. Výběrové řízení v tomto případě nemá tak důležitou roli jako u ZSS. Mezi změny služebního poměru zde řadíme převedení, služební cestu, studijní pobyt, zastupování a zproštění výkonu služby. Služební poměr je možné ukončit ve zkušební době, uplynutím doby určité, propuštěním, úmrtím či prohlášením za mrtvého nebo v případech, kdy příslušník dovrší věku 65 let.

Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rovněž pojednává o povinnostech příslušníků a kázeňských odměnách a trestech. Také se řeší problematika náhrady a odpovědnosti za škodu. Služební příjem se skládá ze základního tarifu (na jeho výši má vliv náročnost, složitost a namáhavost činnosti, dále např. získané zkušenosti, praxe, doba výkonu služby) a příplatků a odměn. Příslušník může mít (až na výjimky stanovené §155) nárok na odchodné po skončení služebního poměru a odpracování alespoň 6 let či na výsluhový příspěvek (zde platí podmínka 15 let služby). Stejně jako v případě ZSS i v tomto předpise nalézáme služební hodnocení, kterému příslušníci bezpečnostních sborů podléhají.

5.4 Zákon o úřednících územních samosprávných celků

Dalším předpisem vhodným ke komparaci se ZSS je zákon o úřednících územních samosprávných celků. Účinnost této úpravy nastala delší dobu před ZSS, a to konkrétně dne 1.1.2003. Tento zákon se zaměřuje především na pracovněprávní poměr úředníku územních samosprávných celků a jejich vzdělávání.⁹⁴ Hned z §1 zákona o úřednících územních samosprávných celků poté vyplývá, že tento zákon má charakter *lex specialis* k zákoníku práce. V §2, odstavci 4, se následně definuje pojem úředník, jako zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností. Úředníkem není osoba zařazena v organizačních a zvláštních složkách územního samosprávného celku, osoba vykonávající práce pomocné, servisní a manuální, či osoba, která je řídí. Úředníky dále nejsou například strážníci obecní policie. Pouze na úředníky se pak vztahuje tento zákon, stejně jako se v případě ZSS vztahuje speciální úprava na státní zaměstnance. K přijetí do pracovního poměru musí být splněny předpoklady, které zákon jmenuje (občanství ČR, minimální věk 18 let, způsobilost, bezúhonnost a další). Uzavření pracovní smlouvy musí předcházet veřejná výzva k přihlášení zájemců, nestanoví-li zákon jinak. Veřejná výzva se vyvěsí na úřední desce úřadu nejméně 15 dní před dnem stanoveným pro podání přihlášek (současně se zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup). V případě obsazování pracovních míst krajského úřadu, Magistrátu města Prahy, obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pověřeného obecního úřadu a úřadu městského obvodu, respektive městské části, je nutné vyhlásit výběrové řízení. Funkce vedoucího úřadu je rovněž obsazována výběrovým řízením a podmínkou je i 3 letá praxe v poměru k územnímu samosprávnému celku či státu. Pracovní poměr je na rozdíl od ZSS možné uzavřít pouze na dobu neurčitou (ve výjimečných případech, např. dočasná nepřítomnost úředníka, přichází v úvahu doba určitá).⁹⁵ Pro odvolání z funkce se použije speciální úprava zákona o úřednících samosprávných celků a nikoli úprava zákoníku práce. Zákon rovněž popisuje povinnosti úředníků a jejich vzdělávání (v zákoně je např. zakotvena povinnost prohlubování kvalifikace, pro zvláštní odbornou způsobilost je pak nutné složit zabezpečovací zkoušky).

⁹⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 76.

⁹⁵ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 80.

5.5 Zákon o vojácích z povolání

Tento zákon, který je svou povahou zákonem speciálním, se vztahuje na vojáky z povolání a upravuje podmínky, za kterých mohou vykonávat jako své zaměstnání vojenskou činnou službu. Zakládá se zde služební poměr k České republice na základě žádosti občana, který se hodlá stát vojákem z povolání. Přijetí se děje na základě rozhodnutí služebního orgánu o povolání a následuje jmenování do služební hodnosti.⁹⁶ I v případě tohoto zákona je potlačen smluvní princip. Na rozdíl od ZSS v případě zákona o vojácích z povolání vzniká služební poměr dle §8 tohoto zákona na dobu určitou, nejméně na 2 roky. Odlišnosti od zákoníku práce nalézáme v oblasti propuštění ze služebního poměru, délky pracovní doby, nařízené práci přesčas i pohotovosti, dále lze vojáka bez jeho souhlasu přeložit k výkonu služby do jiného místa či vyslat na služební cestu.⁹⁷ Vojáci jsou omezeni v některých svých právech dle části III. tohoto zákona (např. omezení shromažďovacího práva) a podléhají kázeňským trestům, respektive kázeňským odměnám. Dle §48 je poté voják povinen zvyšovat své odborné znalosti a prohlubovat svoji kvalifikaci a dbát o svoji fyzickou zdatnost. Stejně jako u ZSS je z tohoto ustanovení patrná snaha o profesionalizaci vojáků. Na rozdíl od státních zaměstnanců má voják povinnost nosit předepsaný stejnokroj.

⁹⁶ KAHLE, B., In: BĚLINA M. a kol., *Pracovní právo* 6. vydání, Praha: C.H. Beck, 2014, str. 321.

⁹⁷ KAHLE, B., In: BĚLINA M. a kol., *Pracovní právo* 6. vydání, Praha: C.H. Beck, 2014, str. 321.

6. Vazba na správní řízení

Vazba na správní řízení se v ZSS projevuje v hlavě II., která vymezuje, v jakých případech se bude postupovat dle ZSS a subsidiárně dle správního řádu. Také v ní nalezneme zvláštní ustanovení, která reflektují specifické znaky ZSS.

Z dikce §159 je patrné, jak uvádí Mates (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 241), že je třeba rozlišovat dva druhy postupů, a to konkrétně situace, na které se vztahuje řízení ve věcech služby, kde se správní řád použije subsidiárně a dále situace, které tomuto režimu podléhat nebudou. Obecně lze tvrdit, že ve věcech státní služby bude rozhodovat v zásadě služební orgán až na výjimky případů kárné odpovědnosti.⁹⁸ Ustanovení o řízení ve věcech služby se aplikují na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo, jmenování na služební místo představeného, odměňování, změnu služebního poměru, kárnou odpovědnost, skončení služebního poměru, odbytné, odchodné, jmenování a odvolání (členem zkušební, kárné a výběrové komise), povolení (v otázkách služební doby, volna, vzdělání a výkonu jiné výdělečné činnosti), náhradu nákladů (v souvislosti se vzděláváním zaměstnance) a zastavení poskytování úlev ve službě. §159, odstavec 2, dále obsahuje výčet situací, kdy se ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu nepoužijí. V těchto případech však stále musíme uplatňovat základní zásady činnosti správních orgánů, i když se na tyto případy správní řád dle ZSS nevztahuje.⁹⁹ To vyplývá z §177, odstavce 1, správního řádu: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v §2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“ Problémem ZSS je dle Kopeckého fakt, že tento zákon obsahuje taxativní výčet situací, na které se řízení ve věcech služby vztahuje, respektive nevztahuje, avšak tento výčet se zdá být nekomplexní a opomíjející případné další aspekty rozhodování ve věcech služebního poměru (například případy rozhodování ve věcech náhrady škody mezi státním zaměstnancem a služebním úřadem).¹⁰⁰

⁹⁸ KOPECKÝ, M., Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby, *Jurisprudence*, 5/2015, str. 4.

⁹⁹ MATES, P., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 241.

¹⁰⁰ KOPECKÝ, M., Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby, *Jurisprudence*, 5/2015, str. 6.

Pravidlo použití správního řádu je zakotveno v §160, ZSS: „*Nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu.*“ V komparaci s §1, odstavcem 2, správního řádu: „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“, lze vypožorovat duplikaci úpravy použití správního řádu. Správní řád se užije subsidiárně.

Správní řízení má v řízení ve věcech služby důležitou roli a je nezbytné. Je však nutné poukázat na nejdůležitější speciální ustanovení, která jsou v ZSS uvedena.

Jako první lze uvést příklad účastníků řízení. Okruh účastníků vymezených správním řádem se zde rozšiřuje o žadatele o přijetí do služebního poměru nebo státního zaměstnance.¹⁰¹ To připouští správní řád v § 27, odstavci 3: „*Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon...*“.

ZSS dále vymezuje příslušnost správních orgánů a jejich funkčních složek v jednotlivých řízeních (rozhodování kárných komisí a služebních orgánů).¹⁰² Také se vylučuje užití ustanovení správního řádu o vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro náměstka pro státní službu a státního tajemníka. Speciální právní úprava ZSS kopíruje §14, odstavec 6, správního řádu, který obsahuje vynětí vyloučení z projednávání pro vedoucí ústředních správních úřadů.¹⁰³

Odchytky od správního řádu nalzáme i v případě výběrového řízení, konkrétně u způsobu jeho vyhlášení a zveřejňování, sepisování protokolu o výsledku výběrového řízení, vyrozumívání žadatelů o výsledku řízení a o vyřízení podaných námitek. Nicméně na výběrovou komisi se vztahuje ustanovení správního řádu o řízení před kolegiálním orgánem, z něhož plyne povinnost vydat služebním předpisem jednacím řád výběrové komise.¹⁰⁴

Specifikem je i možnost vydání rozhodnutí jako prvního úkonu v řízení (to však není možné u rozhodnutí o kárné odpovědnosti či skončení služebního

¹⁰¹ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 292.

¹⁰² MATES, P., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 243.

¹⁰³ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 294.

¹⁰⁴ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str. 295.

poměru). Orgánu, který rozhodnutí vydává, je dán prostor k diskreci¹⁰⁵, zda tohoto kroku užije. ZSS dále řeší specifika otázek náhrady nákladů řízení a výkonu rozhodnutí u nesplněné peněžní povinnosti zaměstnance při zvyšování vzdělání na náklady služebního úřadu.¹⁰⁶

Odklon od obecné úpravy správního řádu je patrný i u odvolacího řízení. Stanovuje se, že ve věcech kárné odpovědnosti je odvolacím orgánem kárná komise druhého stupně, ve věcech ostatních pak nadřízený služební orgán.¹⁰⁷ Odvolání až na výjimky nemá suspenzivní účinek a je proto předběžně vykonatelné. Zvláštností je i fakt, že u odvolání proti kárnému opatření, nepřipadá v úvahu změna k horšímu, kterou např. správní řád v §90, odstavci 3, za určitých okolností povoluje.

¹⁰⁵MATES, P., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 246.

¹⁰⁶MATES, P., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 247.

¹⁰⁷MATES, P., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 248.

7. Praktické zkušenosti implementace zákona o státní službě ve veřejné správě

Následující kapitola uvádí některé příklady z praxe, v souvislosti s používáním ZSS. Pozornost bude zaměřena na problematiku obsazování pracovních pozic s důrazem na komparaci procesů z oblasti státní služby a veřejného sektoru. Obsaženo bude i srovnání jednotlivých aspektů zaměstnání.

7.1 Porovnání praxe v oblasti obsazování pracovních pozic

V této kapitole je porovnáván proces obsazování pracovních pozic jak z oblasti státní služby, na kterou se vztahuje ZSS, tak i z oblasti soukromého sektoru. Rovněž upřesním další důležité aspekty v souvislosti s činností zaměstnanců na pracovních pozicích. Na konkrétních příkladech zanalyzuji preference uchazečů o zaměstnání v souvislosti s jejich výběrem pracovní pozice v soukromém sektoru, či ve státní službě.

Před přijetím do budoucího zaměstnání bude hrát dosažená výše vzdělání větší roli u budoucích státních zaměstnanců kvůli zařazení do příslušné platové třídy, kde je současně požadavek minimálního vzdělání pevně zakotven. Formální nároky na obsazování pracovních míst v soukromém sektoru jsou značně volnější. Ze zákoníku práce vyplývá, že výběr osob ucházejících se o zaměstnání je až na příklady, kdy zvláštní zákon stanoví jinak, v rukou zaměstnavatele. Ten si poté stanoví takové podmínky kladené na zaměstnance, které mu budou vyhovovat.

Oproti tomu postup v rámci výběrového řízení a kvalifikační předpoklady na konkrétní systemizovaná místa budoucích státních zaměstnanců jsou jasně definované ZSS. Také názvy jednotlivých pozic jsou přesně definovány katalogem typových pozic a nelze je nijak operativně upravovat. V tomto případě nemůžeme hovořit o stejné míře autonomie jako v soukromé sféře.

Po inzerci volného pracovního místa (kdy je čistě na zaměstnavateli, jaký typ komunikačního prostředku pro zveřejnění použije, jak bude zaměstnanec vyhledávat, či jestli se obrátí na krajskou pobočku Úřadu práce), na které zaměstnavatel ze soukromého sektoru bude hledat obsazení, většinou probíhá pracovní pohovor. Ten se může uskutečnit ve strukturované nebo nestrukturované podobě, může být formální i neformální se současným testováním kvality uchazečů. I pro soukromý sektor platí jistá omezení v podobě zákazu

diskriminačních jednání (zejména v souvislosti s věkem, národností, sexuální orientací, rasou, náboženstvím, pohlavím aj.).

Jak je již patrné z předchozích kapitol diplomové práce, pro přijetí na volné služební místo je dle ZSS povinné vyhlášení výběrového řízení. Rozdílem oproti soukromému sektoru je nutnost zveřejnění informací na úřední desce a v informačním systému o státní službě. V oznámení o vyhlášení výběrového řízení na služební místo uchazeč o tuto pozici nalezne detailnější informace o platové třídě, odboru a oddělení služby, místu služebního působiště, trvání služebního poměru, dni nástupu do služby a náplni činnosti na dané pozici.

Žadatel dále musí vyplnit žádost o přijetí do služebního poměru a odeslat služebnímu orgánu v listinné podobě, elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem, či datovou schránkou, do určité stanovené lhůty. V žádosti se uvádí základní údaje o osobě žadatele a specifikace, zdali se jedná o budoucí zařazení nebo přijetí do služebního poměru. Další část žádosti obsahuje čestná prohlášení o zdravotní způsobilosti, svéprávnosti osoby, státním občanství a stupni dosaženého vzdělání. Pro kompletnost žádosti dále mohou být vyžadovány přílohy jako: osvědčení o státním občanství, výpis z evidence rejstříku trestů, doklad o dosaženém stupni vzdělání, doklad prokazující znalost českého jazyka (pro osoby, které nemají státní občanství ČR), doklad prokazující odborné vzdělání, listina prokazující způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi, strukturovaný životopis a motivační dopis. Pro různá výběrová řízení mohou být vyžadovány různé přílohy.

Dalším krokem je obdržení pozvánky k pohovoru. Pohovor se koná před výběrovou komisí a může být doplněn i o písemné testování. ZSS neupravuje blíže jeho obsah, pohovor však musí být zaměřen na obor služby, jehož se výběrové řízení týká.¹⁰⁸ Zkušební otázky jsou totožné pro všechny účastníky výběrového řízení. Pokud se žadatel dostane mezi 3 nejvhodnější úspěšné žadatele vybrané výběrovou komisí a následně bude vybrán služebním orgánem, je možné ho přijmout do služebního poměru (v případech dle §28, odst. 4, ZSS, kdy ve výběrovém řízení neuspějí žádní žadatelé, nebo služební orgán nevybere žádného žadatele, se výběrové řízení ruší a vyhláší se nové). Dále následují slib a vykonání úřednické zkoušky.

¹⁰⁸ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení, str. 30

Z výše uvedeného můžeme vyvodit, že administrativní i časová náročnost pro přijetí na pracovní pozici je vyšší v případě státních zaměstnanců. To však nemusí platit stoprocentně, jelikož i v soukromém sektoru se mohou objevit případy, kdy je nutné k přijetí na pracovní pozici podstoupit několika kolové pohovory. Avšak u nejkratších možných scénářů přijetí na pracovní pozice bude státní služba za soukromým sektorem, i z důvodu administrativní zátěže, zaostávat.

7.2 Srovnání vybraných aspektů zaměstnání v soukromém sektoru a služebního poměru dle ZSS

V oblasti soukromého sektoru nalezneme větší flexibilitu při uzavírání pracovní smlouvy, kde je možné podmínky dojednat individuálně a různé odchylky od běžného standardu mohou být řešeny specifickým ujednáním. Rozdílem je i možnost sjednání dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti, která z pochopitelných důvodů stabilizace státní správy a předcházení vysoké míry fluktuace zaměstnanců v případě státní služby, nepřipadá v úvahu.

V případě porovnání délky zkušební doby podle zákoníku práce a ZSS nalezneme rozdílnou úpravu. V soukromém sektoru, na který se vztahuje zákoník práce a jeho §35, může být služební doba sjednána až na dobu 3 měsíců (u vedoucích pracovníků na 6 měsíců). Z §29, odstavce 2, ZSS vyvozujeme, že pro zaměstnance bez dosud vykonané úřednické zkoušky a pro zaměstnance kteří ještě nejsou státními zaměstnanci, pobeží zkušební doba v délce 6 měsíců. V tomto případě je nejistota z případného odvolání ve zkušební době delší, což pro některé uchazeče o přijetí do služebního poměru v oblasti státní služby může být spíše faktorem odrazujícím. Na druhou stranu se mohou vyskytnout i případy, kdy budou osoby pokračovat v dalším hledání pracovní pozice, pokud si nebudou jisti svým působením ve státní službě. Pak naopak delší zkušební dobu ocení.

Zajímavou možností pro určitou skupinu zaměstnanců, široké veřejnosti známou pod pojmem home office, je vykonávání práce podle dohodnutých podmínek mimo pracoviště a v pracovní době, kterou si zaměstnanec sám rozvrhuje (§317 ZPr). Mají však takové možnosti i státní zaměstnanci? S příchodem ZSS došlo k dvojí právní úpravě této problematiky, kdy její popis najdeme jak v zákoníku práce, tak i v ZSS. Výkon služby z jiného místa (dle §117

ZSS), je pak obdobou úpravy tzv. home office s vazbou na zákoník práce. V těchto případech se sjednává dohoda konkretizující podmínky výkonu služby z jiného místa, již se státní zaměstnanec nebude moci domáhat, ale využije se smluvní volnosti, která je typická spíše pro zákoník práce.

Dalším velmi důležitým prvkem motivace pro nalezení vhodné pracovní pozice je mzda, respektive plat. Pro osoby v pracovněprávních poměrech hovoříme o mzdě, v případě státních zaměstnanců o platu. Při zkoumání určení výše platu či mzdy se dostaneme k odlišným způsobům stanovení jejich výše. Zatímco v soukromém sektoru se tak děje vzájemnou dohodou zaměstnance a zaměstnavatele v pracovní smlouvě, v případě státní služby je plat dopředu daný, v závislosti k přiřazení do určité platové třídy. U platových tříd se rovněž dostáváme k důležitosti dosaženého stupně vzdělání, jelikož platí, že čím vyšší dosažené vzdělání, tím větší je možnost uplatnění na pozicích s vyšší platovou třídou. Společným mantinelem, určujícím nejnižší výši mzdy, je v obou případech minimální mzda. Plat i mzdu pak doplňují mimořádné odměny, bonusy a příplatky. Plat dle ZSS bude pro budoucí státní zaměstnance představovat vyšší míru jistoty, jelikož již před přijetím do služebního poměru budou vědět, s jakým konkrétním platem mohou počítat. Zároveň stát vzbuzuje větší důvěru z pohledu jistoty vyplácení platů oproti méně stabilnímu soukromému sektoru (příklad bankrotů zaměstnavatelů) a pozdějšího, v některých případech značně obtížného, dosažení vyplácení mzdy.

U problematiky kariérního postupu, můžeme spatřovat výhodu u úpravy ZSS. V jeho případě je platový postup jedním z práv státního zaměstnance. V soukromém sektoru díky obecně větší flexibilitě smluvních ujednání není z jedné strany kariérní postup definován jako právo, z druhé strany neexistence tabulkových platů a dalších omezení umožňuje u schopných pracovníků dosažení skokového kariérního a mzdového růstu ve velmi krátké době.

Jednou z nevýhod vykonávání státní služby budou i zvýšené povinnosti oproti soukromému sektoru a větší svázanost právními předpisy.

Jak v oblasti státní služby, tak i v případě zaměstnanců ze soukromého sektoru, jsou činné odborové organizace. Ty pak mohou uzavírat kolektivní smlouvy podnikové a kolektivní smlouvy vyššího stupně v oblasti soukromého

práva a kolektivní dohody v oblasti práva veřejného, jejichž hlavním přínosem je zlepšování podmínek zaměstnanců.

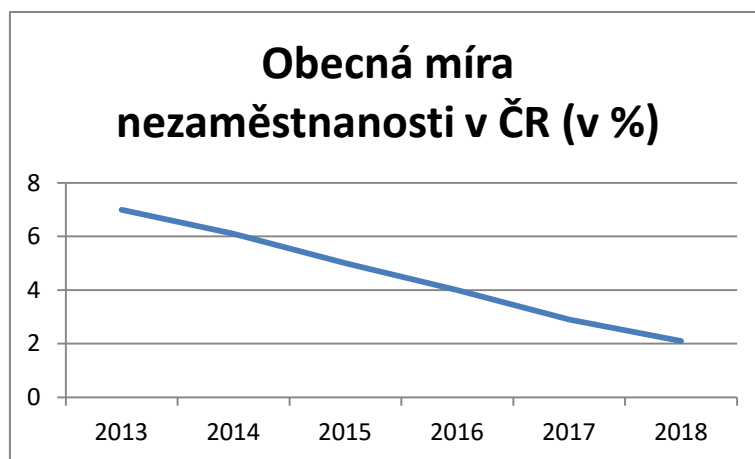
V případě, že služební poměr, respektive pracovní poměr skončí, můžeme při komparaci ZSS a zákoníku práce nalézt paralelní úpravu zákazu konkurence (§83 ZSS), respektive konkurenční doložky (§310 ZPr). U konkurenční doložky se zaměstnanec zavazuje, že po dobu nejdéle 1 roku nebude vykonávat shodnou výtěžnou činnost výměnou za peněžité plnění. Sjednání konkurenční doložky však není povinné. Obdobná úprava je obsažena i v ZSS, kdy vláda může v rámci systemizace pro místa představených (lze i na místech státních zaměstnanců v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek a realizaci dotační politiky) stanovit nebo sjednat zákaz konkurence. Zákaz konkurence se v jednotlivých případech pohybuje v délce až 1 roku zároveň s nárokem na peněžité vyrovnání.

8. Statistiky počtu státních zaměstnanců v ČR

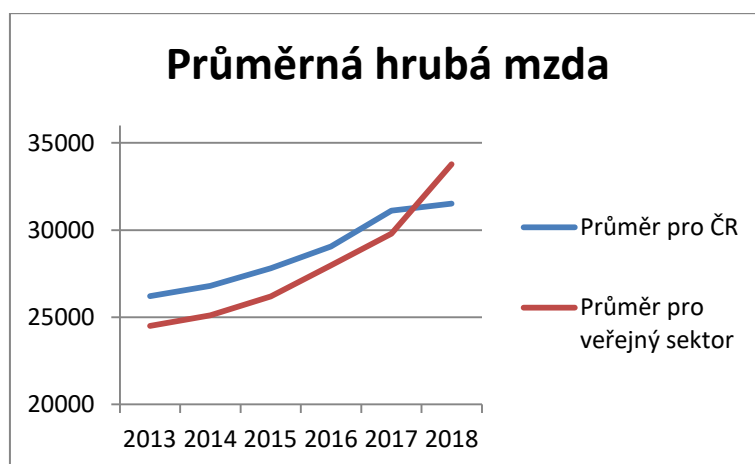
Následující kapitola si klade za cíl vyhodnotit statistická data a zachytit vzájemné souvislosti a popsat vývoj problematiky platů ve veřejném sektoru ve srovnání s průměrnou hrubou mzdou v souvislosti s obecnou mírou nezaměstnanosti. Rovněž budou zpracována data vývoje systemizovaných míst.

8.1 Průměrné platy ve veřejném sektoru

Následující kapitola bude popisovat vývoj průměrného platu zaměstnanců veřejné správy v souvislosti s obecnou mírou nezaměstnanosti v ČR. Podkladem pro tato tvrzení budou data zachycující vývoj průměrné hrubé mzdy pro celou ČR a průměrného platu pro zaměstnance veřejného sektoru v souvislosti s obecnou mírou nezaměstnanosti v ČR. Zkoumané období let 2013 až 2018 je zpracováno do následujících grafů.



109



110,111

¹⁰⁹ Obecná míra nezaměstnanosti v ČR a krajích, Český statistický úřad, vlastní zpracování 2019

¹¹⁰ Průměrné hrubé měsíční mzdy podle klasifikace zaměstnání - mezikrajské srovnání, Český statistický úřad, vlastní zpracování 2019

Z výše uvedených dat je patrné, že v souvislosti s klesající mírou nezaměstnanosti v ČR, která se ve sledovaném období let 2013 – 2018 dostala na velmi nízkou hodnotu (nejaktuálnější data ČSÚ uvádí pro leden 2019 obecnou míru nezaměstnanosti 2,2 %), se průměrná hrubá mzda a průměrný plat pro veřejný sektor meziročně stabilně zvyšovaly. Průměrný plat veřejného sektoru pak dokonce dosáhl větší hodnoty nežli u sektoru soukromého.

Na tiskové konferenci o platech ve veřejné správě, konané dne 12.6.2018, poté předseda vlády Andrej Babiš tento vývoj platů ve veřejné správě potvrdil slovy: „*Od roku 2013 prostředky na platy ve veřejném sektoru stouply o 77 miliard korun, to je 61 procent. Za šest let, tedy včetně roku 2019, je nárůst platů minimálně deset procent ročně. Průměrný plat se navýšil z 23 857 na 35 212 korun měsíčně, to je o 47,6 procenta*“.¹¹² Stát tak svým zaměstnancům přidával v průměru víc než firmy svým lidem.

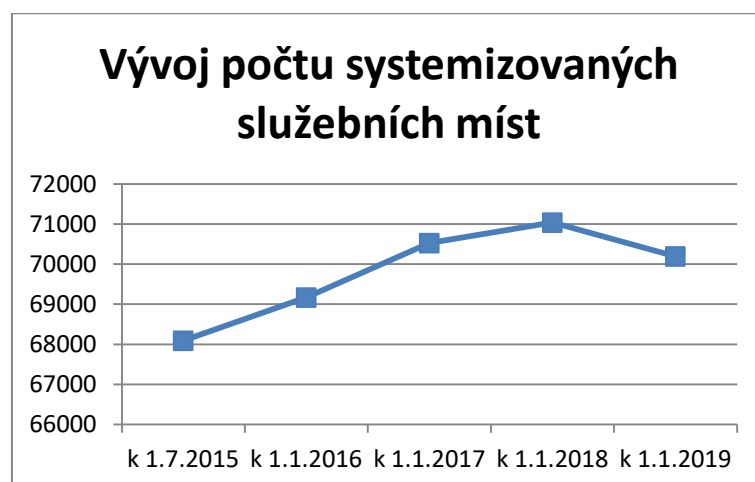
Zajímavé je i porovnání jednotlivých specifických skupin zaměstnanců veřejného sektoru, kdy si podle dat z výše zmiňované tiskové konference všechny skupiny polepšily, a to v souvislosti se zvyšováním průměrného platu ve veřejném sektoru. V oblasti bezpečnostních sborů se nárůst v období od roku 2013 do roku 2018 vyšplhal na 39 %, pedagogové v regionálním školství si polepšili o 41 %, zdravotní sestry o 53 % a zaměstnanci v sociálních službách o 59 %. Největší nárůst prostředků pak ve sledovaném období zaznamenal rezort Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

8.2 Statistika počtu systemizovaných míst

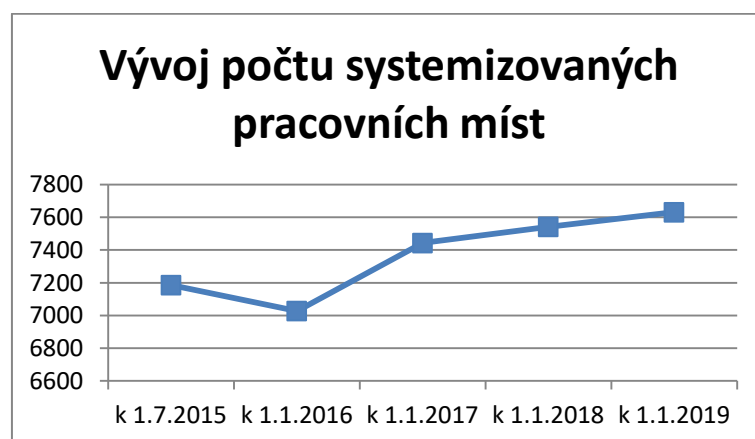
Další oblastí vhodnou ke statistickému srovnání je oblast systemizovaných míst. Systemizace, která je každoročně schvalována vládou, je klíčová pro stanovení počtu služebních a pracovních míst a rovněž objemu prostředků na platy státních zaměstnanců.

¹¹¹ Tisková konference – platy ve veřejné sféře, Ministerstvo financí České republiky, 2018, Mfcr.cz, vlastní zpracování 2019

¹¹² Premiér Babiš ke zvyšování platů ve státní správě: Chceme navyšovat platy především zaměstnancům s nízkými příjmy a tam, kde lidé chybí, Vláda České republiky, Vlada.cz, [cit. 2019-02-23].



113



114

Z grafů je patrné, že rozdíl mezi počtem systemizovaných míst pracovních a služebních je značný. Tento fakt dokazuje, že zaměstnanců v pracovněprávním poměru se ve státní službě vyskytuje podstatně méně a že budou plnit spíše roli doplňkovou (například pro zajištění chodu jednotlivých služebních úřadů). Je tedy evidentní, které profese nespádají pod služební poměr.

Z rozdílnosti tohoto počtu vyplývá, že v oblasti státní služby bude velmi frekventovaným předpisem ZSS oproti zákoníku práce. Ačkoli se tento vývoj nemusí zdát překvapivý, jedná se o důležité potvrzení, že v oblasti státní služby nedochází k situacím, kdy by zaměstnanci pracující pod ZSS byli v početní menšině.

Poprvé od doby zavedení ZSS a schvalování systemizace dle jeho ustanovení došlo od roku 2015 systemizací účinnou k 1.1.2019 k redukci počtu

¹¹³ Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2019, vlastní zpracování 2019

¹¹⁴ Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2019, vlastní zpracování 2019

služebních míst a tím pádem i k porušení trendu, kdy jsme mohli sledovat jejich stoupající počet. Většina rušených míst byla řadových, výjimečně se jednalo o posty vedoucích či náměstků. Změny mají za cíl úspory ve státním rozpočtu, okomentovala redukci míst ministryně financí Alena Schillerová a poté doplnila, že státní rozpočet na rok 2019 počítá se zrušením celkem 1300 míst na státních úřadech a úsporou 3,4 miliardy korun.¹¹⁵

Zajímavá je i problematika pracovníků projektů EU, která se úzce pojí ke statistikám počtu státních zaměstnanců. Tito pracovníci působící na úřadech jsou vedeni jako státní zaměstnanci ve služebním poměru. Nezatěžují však státní rozpočet, protože nejsou placeni z prostředků ČR, ale z prostředků EU. Nicméně fakt, že jsou tito zaměstnanci ve služebním poměru, značně zkresluje statistické údaje spojené se systemizací služebních míst. Pro získání reálného obrazu, jaký je skutečný počet státních zaměstnanců a objem prostředků vyplacený z rozpočtu ČR, by bylo vhodné nezařazovat skupinu pracovníků projektů EU mezi státní zaměstnance pobírající plat od ČR. Rovněž je nutné konstatovat, že redukce počtu služebních míst se nebude vztahovat na pracovníky projektů EU.

¹¹⁵ Ve státní správě ubude od začátku ledna 860 míst, schválila vláda, ČTK, Ceskenoviny.cz, [cit. 2019-02-23].

9. Statistiky státních zaměstnanců s úřednickými zkouškami

Pro každého budoucího zaměstnance ve služebním poměru je nezbytností úspěšné vykonání úřednické zkoušky. V předchozích kapitolách diplomové práce byla tato skutečnost popsána z pohledu teoretického. Následující kapitola si klade za cíl přiblížit problematiku úřednických zkoušek z hlediska praxe a rovněž popsat jejich statistickou stránku. Dále budou zpracována data z dalších oblastí, které se ke státním zaměstnancům s vykonanými úřednickými zkouškami úzce pojí.

9.1 Úřednická zkouška

Státní zaměstnanec, jak již bylo zmíněno, je povinen vykonat úřednickou zkoušku. Samotný proces přihlašování probíhá prostřednictvím portálu pro přihlašování na úřednickou zkoušku dostupného z informačního systému o státní službě. Zde žadatel o vykonání úřednické zkoušky nalezne přehled termínů, míst a časů konání úřednických zkoušek pro jednotlivé obory státní služby.

K možnosti vykonání zkoušky je nutné dodat žádost o vykonání úřednické zkoušky. Zde žadatel musí vyplnit své osobní údaje a konkretizovat, které části úřednické zkoušky se chce zúčastnit, přičemž existují dvě verze této žádosti, a to jedna pro fyzické osoby a druhá pro státní zaměstnance a zaměstnance na služebním místě. Pro žádost fyzických osob platí větší náročnost v oblasti potřebných příloh, které osoba musí spolu s žádostí dodat.

Služební úřad poté umožní osobě splňující předpoklady pro přijetí do služebního poměru vykonat úřednickou zkoušku. Osoby ještě nepřijaté do služebního poměru, které se rozhodnou vykonat úřednickou zkoušku na vlastní náklady, mají po jejím úspěšném složení a zařazení či jmenování na služební místo nárok na úhradu těchto nákladů od příslušného služebního úřadu. Výše poplatku za vykonání zkoušky je konkretizována služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu, kdy je jeho výše stanovena na 500 Kč za část obecnou a 2000 Kč za část zvláštní.¹¹⁶

Obecná část úřednické zkoušky se koná formou písemnou (za rovnocennou obecné části úřednické zkoušky se považuje obecná část zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku),

¹¹⁶ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, ze dne 24. 7. 2015, kterým se stanoví výše paušální částky nákladů spojených s vykonáním úřednické zkoušky

kdežto část zvláštní se skládá ústně před zkušební komisí. Obecná část zkoušky je tvořena 30 zkušebními otázkami (vylosovaných z okruhu 300 zkušebních otázek) s výběrem ze 3 nabízených odpovědí, na jejichž zodpovězení má testovaný 30 minut (osoby se zvláštními potřebami mají k dispozici 60 minut) a k úspěšnému absolvování je zapotřebí zodpovědět správně alespoň 23 otázek. U zvláštní části se losují 3 otázky, na jejichž zodpovězení je vyčleněno rovněž 60 minut zahrnujících přípravu v rozmezí 15-30 minut (osoby se zvláštními potřebami mají k dispozici 60 minut) a hranici úspěšnosti tvoří hodnocení „vyhověl“ alespoň u 2 z nich.¹¹⁷ O průběhu zkoušky je nutné vyhotovit protokol a dále se sepisuje záznam o průběhu úřednické zkoušky, po úspěšném vykonání zkoušky se vyhotovuje osvědčení a o po neúspěšném pokusu se sepisuje zpráva o neúspěšném vykonání úřednické zkoušky.¹¹⁸

Historicky první úřednická zkouška se konala 15. září 2015. Za nejnáročnější z pohledu počtu konaných zkoušek můžeme považovat roky 2016 a 2017.¹¹⁹ Tento fakt byl dán jednak situací několika tisíc zaměstnanců, kteří měli na základě přechodných ustanovení ZSS povinnost vykonat obecnou část úřednické zkoušky do 30. června 2017, ale také tím, že nově přijatí zaměstnanci museli vykonat úřednickou zkoušku do 1 roku od přijetí do služebního poměru, což v souvislosti s datem účinnosti ZSS způsobilo nárůst konaných zkoušek především v roce 2016. Zajímavostí je, že nejsilnějším měsícem z hlediska počtu konaných zkoušek byl jak v roce 2016 tak i 2017 červen.¹²⁰

Z dostupných dat¹²¹ pro sledované období měsíce září 2015 až měsíce října 2017 můžeme vyvodit procentuální úspěšnost osob, které se zúčastnily úřednických zkoušek. V obecné části vyhovělo 19 472 osob, nevyhovělo pak pouze 123 osob, z čehož plyne míra neúspěšnosti pouhých 0,63 %. Co se týče části zvláštní, zde byla ve sledovaném období míra neúspěšnosti vyšší, avšak stále na nízké úrovni, konkrétně 4,05 % (vyhovělo 9101 osob, nevyhovělo 369 osob). Zdali se v dlouhodobém horizontu do výsledků zkoušek promítne novela vyhlášky o podrobnostech úřednické zkoušky a navazujících opatření, účinná od 1.8.2018,

¹¹⁷ BOGDANOVÁ, I., PAVLÍKOVÁ, M., Novela vyhlášky o podrobnostech úřednické zkoušky a navazující opatření, *Veřejná správa*, 16/2018, str. 17.

¹¹⁸ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017, kterým se stanoví další podrobnosti k provádění a organizaci úřednické zkoušky

¹¹⁹ Letní bilancování, *Veřejná správa*, 18/2017, str. 17.

¹²⁰ Odbor vzdělávání a mezinárodní spolupráce ve státní službě: Metodická porada, 2017; Letní bilancování, *Veřejná správa*, 18/2017, str. 17.

¹²¹ Odbor vzdělávání a mezinárodní spolupráce ve státní službě: Metodická porada, 2017

kteřá zpřísnila podmínky zkoušek (např. zmenšení časové dotace na 30 min a hranice úspěšnosti z 22 na 23 správných odpovědí v obecné části), nám ukáží až budoucí sledování a shromažďování dat z této oblasti.

9.2 Sladřování rodinného a osobního života s výkonem státní služby

Pro sladřování osobního a rodinného života státních zaměstnanců jsou stěžejní úpravy rozvržení služební doby. Tímto termínem máme na mysli pružnou služební dobu, jiné stanovení začátku a konce služební doby a kratší služební dobu. Ve zkoumaném období dat¹²² roku 2017, byla taková specifika umožněna 215 z 233 služebních úřadů, tj. 92,3 %. Z tohoto údaje vyplývá, že v drtivé většině případů je na rodinný a osobní život zaměstnanců myšleno a služební úřady osobám, které tento pružnější model rozvržení pracovní doby vyhledávají, nabízí možnost skloubit své pracovní i osobní zájmy.

Počer osob, které aplikovaly pružné rozvržení služební doby (tj. možnost volit si začátek a konec pracovní doby v rámci určených časových úseků) v roce 2016, se téměř rovnal roku 2017, a konkrétně se jednalo o 86 % státních zaměstnanců. Rok 2017 poté zaznamenal 88 % podíl těchto státních zaměstnanců. Konkrétními důvody pro povolení pružného rozvržení služební doby byly nejčastěji péče o dítě a jiné důvody (shodně po 36 %), dále dojíždění do místa výkonu služby (32 %) a péče o osobu závislou na pomoci státního zaměstnance (21 %).

V roce 2017 došlo k nárůstu počtu státních zaměstnanců využívajících kratší služební dobu o 365, nicméně toto zvýšení souviselo s celkovým nárůstem počtu všech státních zaměstnanců, kdy se ve většině případů jednalo o ženy. Zajímavým příkladem z praxe ve spojitosti s kratší služební dobou bude jistě případ žen na mateřské dovolené, které pečují o své děti. V těchto situacích může docházet ke zkrácení služební doby státní zaměstnankyně. Pro služební úřad však vzniká problém, jelikož vzhledem k systemizaci služebních míst není možné obratem přijmout dva státní zaměstnance na totožné místo a eliminovat tak menší množství vykonané práce osobou s kratší služební dobou. Nutný je postup dle podmínek ke změnám systemizace a výběrového řízení na zbylou část úvazku, které lze ale zjednodušit nástupem dle §178 na dobu zkráceného úvazku původní

¹²² KUBÁČOVÁ, P., ŠECOVÁ, D., Sladřování rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby ve služebních úřadech v roce 2017, *Veřejná správa*, 22/2018, str. 15.

pracovnice. Naproti tomu v soukromém sektoru je možné ihned tento výpadek kompenzovat přijetím zaměstnance, který bude vykonávat zaměstnání v kratší pracovní době dle §241 ZPr a doplní tak množství práce, kterou je potřebné vykonat.

Vhodným příkladem sladění rodinného a pracovního života ve státním sektoru bylo spojení dvou polovičních úvazků na jednom systemizovaném místě. Polovinu úvazku měla pracovnice, která si požádala o zkrácení z důvodu péče o dítě a druhou polovinu úvazku pracovnice, která byla v předdůchodovém věku a požadovala zkrácení úvazku ze zdravotních důvodů. Obě původně pracovaly na systemizovaném místě ve stejné agendě a stejném oboru služby. Do systemizace se následně navrhla místa rozdělená a pracovnice se vzájemně vykrývaly a zastupovaly. Tato změna přinesla jak pohodu jednotlivých pracovnic do rodinného života, tak zvýšenou efektivitu práce. Tento příklad je důkazem, že státní správa umí velmi dobře reagovat na potřeby zaměstnanců a podpořit sladění pracovního a rodinného života i v administrativně těžších podmínkách, než jsou v soukromém sektoru. Zde naopak většina soukromých firem zaostává ve vůli vyjít takto svým zaměstnancům vstříc. Mnohdy matky s dětmi a lidé v předdůchodovém věku raději pracovní poměr na nátlak zaměstnavatelů ukončí.¹²³

Dalším neméně důležitým nástrojem sladování služebního a osobního či rodinného života je možnost výkonu státní služby z jiného místa, tzv. home office. Státní zaměstnanec v těchto případech službu nevykonává v místě jeho organizačního útvaru, ale v prostředí, které si sám zvolí (jsou zde ale i případy, kdy je tzv. home office nepřipustný, např. při nutnosti služby spočívající převážně v osobním kontaktu s osobami, či při výkonu činností, u kterých není možné nakládat s informacemi jinde než v sídle služebního úřadu nebo organizačního útvaru).¹²⁴

Ze zkoumaných dat¹²⁵ je patrné, že v roce 2017 umožňovala home office přibližně polovina služebních úřadů. Ve srovnání s rokem 2016 se počet

¹²³ Konzultace s Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany, únor 2019

¹²⁴ KUBÁČOVÁ, P., ŠECOVÁ, D., Sladování rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby ve služebních úřadech v roce 2017, *Veřejná správa*, 22/2018, str. 15.

¹²⁵ KUBÁČOVÁ, P., ŠECOVÁ, D., Sladování rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby ve služebních úřadech v roce 2017, *Veřejná správa*, 22/2018, str. 16.

zaměstnanců s výkonem státní služby z jiného místa procentuálně téměř nelišil. Při zkoumání délky využití tohoto druhu výkonu služby docházíme ke zjištění, že home office je nejčastěji praktikován v ad hoc situacích (dle potřeby zaměstnance) přesně v 39 % případů, následuje délka 2-3 dnů za týden (33 %), 1 den v týdnu (28 %), a nakonec méně se vyskytující délka několika hodin týdně.

9.3 Služební hodnocení

Každý státní zaměstnanec podléhá služebnímu hodnocení. Předchozí kapitoly již shrnuly nejdůležitější aspekty této problematiky i v souvislosti s nejnovější právní úpravou. V této kapitole však bude kladen důraz na statistickou stránku v oblasti služebního hodnocení.

Nejprve je nutné poznamenat, že nejvíce relevantní pro zkoumání vývoje statistiky služebního hodnocení budou roky 2016 a 2017. V roce 2015 totiž služebnímu hodnocení ještě nepodléhali státní zaměstnanci přijatí do služebního poměru po 31.10.2015, kterých bylo téměř 40 %.¹²⁶ Z tohoto důvodu musíme brát v úvahu při statistickém srovnávání let 2016 a 2017 s rokem 2015 rozdílné počty služebních hodnocení.

Z dat¹²⁷ získaných sekcí pro státní službu vyplývá, že služební hodnocení bylo v letech 2016 až 2017 provedeno na téměř stejném počtu státních zaměstnanců (průměrně okolo 90 % státních zaměstnanců). Hodnotí se stupni: vynikající výsledky, dobré výsledky, dostačující výsledky a nevyhovující výsledky (nařízení vlády č. 36/2019 Sb., účinné od 1.3.2019, přidává do hodnotící škály stupeň velmi dobré výsledky). Z nasbíraných údajů je rovněž patrné, že rozvržení dosahovaných stupňů hodnocení se téměř neměnilo. Zhruba jedna čtvrtina hodnocených dosáhla vynikajících výsledků, okolo dvou třetin státních zaměstnanců pak dobrých výsledků, jedna desetina dostačujících výsledků a nevyhovujících výsledků pouze zanedbatelné množství zaměstnanců. Obecně lépe si dále vedou představení, u kterých převládají vynikající výsledky nad dobrými, u ostatních zaměstnanců je to přesně naopak. Celkově se sluší poznamenat, že přes 90 % státních zaměstnanců v letech 2015 až 2017 a téměř 100 % představených vykonávalo státní službu v kvalitě nad očekávaným

¹²⁶ BR ŮCKNEROVÁ, Z., Služební hodnocení do třetice, *Veřejná správa*, 24/2018, str. 15.

¹²⁷ BR ŮCKNEROVÁ, Z., Služební hodnocení do třetice, *Veřejná správa*, 24/2018, str. 16.

standardem (za nadstandardní výkon služby se požaduje hodnocení vynikající a dobrý).

Od služebního hodnocení se odvíjí i výše osobního příplatku. Vývoj v letech 2015, 2016 a 2017 ukazuje pokles výše osobních příplatků představených i ostatních státních zaměstnanců. U představených s vynikajícími výsledky služebního hodnocení klesla výše osobního příplatku ze 41,7 % na 30,6 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, která je stanovena pro jejich služební místo. U ostatních státních zaměstnanců s vynikajícími výsledky sledujeme pokles z 31,1 % na 27,5 %, u představených s dobrými výsledky poté pokles z 22,2 % na 18,4 % a u ostatních státních zaměstnanců s dobrými výsledky z 14,5 % na 13,5 %.¹²⁸ Brücknerová vidí příčinu tohoto poklesu v platové valorizaci s konvexním nárůstem úrovně platových tarifů či ve zvýšení počtu státních zaměstnanců dosahujících lepších služebních hodnocení nežli v roce 2015, aniž by jim byly zároveň zvýšeny osobní příplatky.¹²⁹

Pokles výše osobních příplatků tak, jak je uváděn v textu výše, není určitě způsoben poklesem výkonnosti představených, ale důležitý je i faktor objemu vyčleněných prostředků, které jsou pro tyto účely v rozpočtu. Služební úřad totiž pracuje s určitým objemem prostředků a konkrétními částkami, které může uvolnit.¹³⁰ V praxi tedy zřejmě může nastat situace, kdy z důvodu nedostatku finančních prostředků nebude možné přiznat státním zaměstnancům adekvátní výši osobních příplatků.

¹²⁸ BR ŮCKNEROVÁ, Z., Služební hodnocení do třetice, *Veřejná správa*, 24/2018, str. 16.

¹²⁹ BR ŮCKNEROVÁ, Z., Služební hodnocení do třetice, *Veřejná správa*, 24/2018, str. 16.

¹³⁰ Konzultace s Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany, únor 2019

10. Ostatní příklady z praxe

10.1 Whistleblowing

V předchozích kapitolách diplomové práce byl pojem whistleblowing zmíněn pouze okrajově. Tato kapitola se bude zabývat touto problematikou detailněji a zaměří se rovněž na praktické postupy a další aspekty spojené s tímto termínem.

Právní rámec whistleblowingu tvoří nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu a další podrobnosti poté upravuje metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015, kterým se stanoví podrobnosti k postupu při prošetřování oznámení podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., které nabylo účinnosti 1. července 2015, zavedlo pro služební úřady nové povinnosti v souvislosti s ochranou osob, které se staly svědky protiprávního jednání, přičemž se rozhodly toto oznámit. Právní úprava si klade za cíl zabránit negativním následkům učinění oznámení, kdy je pro oznamovatele zaručen zákaz jakýchkoliv postihů či znevýhodnění, a snaží se podpořit státní zaměstnance, aby protiprávní jednání oznamovali a podíleli se tímto na snaze eliminovat korupci v oblasti státní služby. Samotný pojem whistleblowing při překladu do češtiny („to blow the whistle“ - „pískat na píšťalku“)¹³¹ celkem výstižně vystihuje podstatu oznamování, jakožto varovného signálu, který zazní při nežádoucím jednání.

Oznamovatelem, který bude chráněný, je pouze státní zaměstnanec. Pro účely oznamování se za státního zaměstnance považují i zaměstnanci dle §178 ZSS, tj. osoby v pracovním poměru.¹³² Z výše uvedeného je patrné, že za oznamovatele se nebude považovat například osoba navštěvující státního zaměstnance či jeho příbuzní, dále kdokoliv z řad veřejnosti nebo bývalých státních zaměstnanců.

Služební orgán má povinnost zřídit služební místo státního zaměstnance, který přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření. Tento zaměstnanec se označuje jako prošetřovatel. Doporučuje se, aby byl

¹³¹ Whistleblowing, *Newsletter sekce pro státní službu Ministerstva vnitra ČR*, 8/2015, str. 16.

¹³² Sekce pro státní službu MV, *Workshop whistleblowing, postup při prošetřování*, 2015

prošetřovatelem určen zaměstnanec s povahovými vlastnostmi zaručující efektivní plnění úkolů při prošetřování, současně vykonávající službu v některém z vhodných oborů (například v oboru legislativa a právní činnost).¹³³ Také je kladen důraz na povinnost mlčenlivosti obecně danou §77 ZSS.

Dále se v sídle služebního orgánu musí nacházet schránka, kam bude možné odevzdávat listinná oznámení. Ta musí být veřejně přístupná, uzamykatelná a jasně označená tak, aby nebylo pochyb o jejím účelu. Umístění schránky rovněž musí splňovat podmínku omezení možnosti identifikace oznamovatele, z čehož plyne, že se musí umístit na takové místo, které případné odhalení znemožní. Služební orgán je také povinen zřídit adresu elektronické pošty pro příjem elektronických oznámení. Informace o umístění schránky, znění elektronické adresy a osobě prošetřovatele se zveřejňují na internetových stránkách služebního úřadu, či jiným obvyklým způsobem.

Úkolem prošetřovatele je každodenní kontrola listinných i elektronických oznámení. V nich obsažená tvrzení má poté za povinnost prošetřit. Rovněž musí chránit vyzrazení identifikačních údajů osoby oznamovatele, která o to požádala, a při prošetřování postupovat tak, aby k odhalení totožnosti nedošlo.

Oznámení o podezření o spáchání protiprávní činnosti ve služebním úřadu je možné podat anonymně nebo i s údaji, které umožňují oznamovatele identifikovat (v tomto případě může ale oznamovatel požádat, aby jeho identita byla známa pouze prošetřovateli). Oznámením nebudou např. stížnosti na chování úřední osoby či postup správního orgánu, stížnosti ve věcech výkonu státní služby a ve věcech služebního poměru, ani např. podněty k zahájení správního řízení. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015 dále konkretizuje, že oznámení je možné učinit proti představenému, státnímu zaměstnanci, jinému zaměstnanci, nebo osobě ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, při výkonu státní služby, práce nebo veřejné funkce nebo v souvislosti s tímto výkonem.

Fáze postupu samotného prošetřování jsou následující. Zprv je nutné oznámení zařadit do evidence všech podání. Do této evidence má přístup pouze prošetřovatel a služební orgán. O každém oznámení se poté vede spis, který se

¹³³ Doporučení Ministerstva vnitra k určení prošetřovatele podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., podle § 3 odst. 1 tohoto nařízení

uchovává po dobu 3 let od jeho uzavření a do kterého mohou nahlížet dle §38 Spř osoby, které prokáží právní zájem či jiný důvod (typicky se jedná o osobu prošetřovaného). Dále je nutné posoudit obsah podání a příslušnost prošetřovatele. Zde se řeší zejména otázky bezpředmětnosti oznámení nebo jejich opakování, nepříslušnost shledáváme například v případech spáchání trestných činů nebo správních deliktů.¹³⁴

Následuje fáze samotného prošetřování oznámení, přičemž prošetřovatel není oprávněn k užití donucovacích prostředků (předvolání, předvedení a pořádková pokuta). Může si však např. pořizovat kopie dokumentů, opatřovat si dostupné informace, dožádat provedení úkonu u jiného služebního úřadu, být nezávislý v prošetřování nebo si opatřovat potřebné důkazy.¹³⁵ Prošetřovatel poté navrhne opatření k nápravě (pokud se podezření uvedené v oznámení potvrdí) služebnímu orgánu a vyhotoví zprávu o průběhu a výsledcích prošetřování. Na základě této zprávy může dát služební orgán podnět k veřejnoprávní kontrole či aplikovat proti prošetřovanému ústní nebo písemnou výtku, nebo dát podnět ke kárnému řízení. Vůči všem státním zaměstnancům může poté v reakci na konkrétní kauzu přijmout služební předpis.

Samotné prošetření oznámení musí proběhnout ve lhůtě 20 dní ode dne přijetí či postoupení oznámení. Ve zvlášť složitých případech se bude jednat o 40 dní. Je-li k prošetření nutné provedení dožádání, zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemnosti do ciziny, připočítává se ke lhůtě 40 dnů doba nutná k provedení těchto úkonů.¹³⁶

Prošetřovatel je povinen předkládat každoročně do 1. března prostřednictvím služebního orgánu zprávu o své činnosti v uplynulém kalendářním roce. Zde uvádí alespoň počet oznámení předaných k prošetření, počet postoupených oznámení, počet probíhajících a ukončených prošetřování, zjištěné nedostatky a učiněná opatření. Na základě každoročních zpráv prošetřovatelů je však patrné, že státní zaměstnanci v roce 2017, stejně jako v předchozích letech, postup tzv. whistleblowingu příliš nevyužívali.¹³⁷

¹³⁴ Sekce pro státní službu MV, Workshop whistleblowing, postup při prošetřování, 2015

¹³⁵ Sekce pro státní službu MV, Workshop whistleblowing, postup při prošetřování, 2015

¹³⁶ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015, kterým se stanoví podrobnosti k postupu při prošetřování oznámení podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

¹³⁷ Výroční zpráva o státní službě za rok 2017

10.2 Náhrada škody státním zaměstnancem

V této kapitole bych navázal na podkapitolu 3.3 diplomové práce s názvem „Odpovědnost státních zaměstnanců“ a doplnil ji o detailnější popis této problematiky a přidání praktického příkladu způsobení škody služebnímu úřadu státním zaměstnancem.

Úprava uvedená v §122, odst. 2, ZSS stanovuje povinnost státního zaměstnance k předcházení škodám. Toto ustanovení preventivně působí na státního zaměstnance a má za cíl, aby jeho chování v průběhu doby služebního poměru bylo regulováno a nedošlo k případnému vzniku škody.

V případech, kdy státní zaměstnanec škodu služebnímu úřadu způsobí, bude za ni dle §123 ZSS odpovědný. Tato odpovědnost se poté bude řídit zákoníkem práce. Důležité je rovněž zmínit, že služební orgán stanovuje služebním předpisem okruh činností, pro jejichž výkon bude vyžadována dohoda o hmotné odpovědnosti.

Chrástková a Doležilek (Zákon o státní službě s poznámkami, 2015, str. 205) doplňují, že odpovědnost státního zaměstnance za škodu lze dělit dle následujících skutkových podstat: obecná odpovědnost za škodu, odpovědnost za nesplnění povinnosti k odvrácení škody, odpovědnost za schodek na svěřených hodnotách a odpovědnost za ztrátu svěřených věcí. Dále konkretizují podmínky splnění jednotlivých předpokladů ke vzniku odpovědnosti. U obecné odpovědnosti se jedná o podmínku škody vyjádřitelné v penězích, porušení služební kázně a její příčinné souvislosti se vznikem škody, jednání proti dobrým mravům a zavinění na straně státního zaměstnance (úmyslné i nedbalostní). V případě nesplnění povinnosti k odvrácení škody se zaměstnanec postihuje za neupozornění a nezakročení proti této hrozící škodě. Odpovědnost za schodek na svěřených hodnotách plyne z uzavření dohody o hmotné odpovědnosti a služebním předpisem specifikovaným okruhem činností. Rozsah náhrady škody je v tomto případě dán skutečným rozsahem škody a státní zaměstnanec zásadně odpovídá za celou skutečnou škodu, přičemž se aplikuje presumpce zavinění s možností exkulpce (vyvinění se zčásti nebo zcela při prokázání, že škoda vznikla zcela nebo zčásti bez jeho zavinění). Pro vznik odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí musí být písemně potvrzeno, jaké konkrétní věci se státnímu zaměstnanci svěřují (u věcí v hodnotě nad 50 000 Kč bude nutné předchozí

sjednání dohody o odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí). V těchto situacích je předpokládáné zavinění s možností exkulpace.

V dnešní době se ve státní službě, jako i v jiných odvětvích veřejného a soukromého sektoru, rychle rozšiřuje možnost využívat služební vozidlo. Zvyšuje se tak riziko nehod či škod na majetku, případně na zdraví účastníků nehody. Tyto události pak znamenají další administrativní úkony pro služební úřady, jelikož se musí ustanovit škodní komise, která celou věc posuzuje ještě předtím, než o ní bude formálně rozhodnuto. Samozřejmostí je školení všech pracovníků, kteří jsou oprávněni řídit služební vozidlo, a to pravidelně jednou ročně.¹³⁸

Na problematiku škodních komisí reagoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 120/2017, který řízení před nimi nepovažuje za čistě interní věc. Úřady jsou tudíž povinny na žádost poskytovat interní předpisy upravující chod těchto komisí i informace o jejich členech. Argumenty o možném zásahu do osobních práv v souvislosti se zveřejnění jmen členů komise Nejvyšší správní soud neakceptoval. Je zde veřejný zájem na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky, které rozhodnutí škodní komise přímo ovlivňuje.

V souvislosti se sociální ochranou státních zaměstnanců a vyčíslování výše náhrady škody se setkáváme s limitem, jehož hodnota dosahuje 4,5 násobku platu¹³⁹ státního zaměstnance. U úmyslně způsobených škod a škod způsobených v opilosti či po zneužití jiných návykových látek však žádné limity nejsou.

10.3 Zachování mlčenlivosti

V kapitole 3.4 této diplomové práce byla zmíněna povinnost zachovávání mlčenlivosti státních zaměstnanců. Je na místě tuto problematiku popsat hlouběji i v souvislosti se zkušenostmi z praxe.

Povinnost mlčenlivosti se vztahuje na skutečnosti, o kterých se státní zaměstnanec dozvěděl při výkonu své služby, kdy je v zájmu služebního úřadu, aby se tyto dále volně nešířily. Formulací „výkonu státní služby“ rozumíme plnění služebních úkolů a příkazů k výkonu státní služby. Účelem této povinnosti je

¹³⁸ Konzultace s Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany, únor 2019

¹³⁹ CHRÁSTKOVÁ, K., DOLEŽÍLEK, J., In: VAVERA F. a kol., *Zákon o státní službě s poznámkami*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, str. 206.

především vyvarování se střetů zájmu veřejného a zájmu osobního, především v souvislosti se zneužitím nabytých informací ve prospěch státního zaměstnance, či jiných osob, nebo v souvislosti s postavením státního zaměstnance.¹⁴⁰ Zachování mlčenlivosti samozřejmě není charakteristické pouze pro veřejný sektor, velmi často se s ním můžeme setkávat v případě sektoru soukromého, kde se zaměstnanec, když je to nutné, smluvně zavazuje tuto povinnost respektovat.

V praxi se pak v souvislosti s povinností mlčenlivosti setkáváme i s případy, kdy se od ní státní zaměstnanec služebním úřadem zprošťuje. Tento postup umožňuje §77 ZSS a jeho odstavec 4. Povinnosti mlčenlivosti může být z osob podléhajících ZSS zbaven státní zaměstnanec, vedoucí služebního úřadu a náměstek pro státní službu.

Velice často se tak děje například v reakci na případy zneužití státních finančních prostředků či dávek, kdy následuje trestní stíhání osoby, jež se protiprávního jednání dopustila. Státní zaměstnanci, kterým jsou z výkonu jejich služby známy detaily o páchané činnosti, by však bez odpuštění povinnosti mlčenlivosti nemohli podat orgánu činnému v trestním řízení klíčová svědeckví, proto služební úřad rozhoduje o zproštění mlčenlivosti v této věci.

10.4 Prohlubování vzdělávání

Povinnost prohlubování vzdělávání státních zaměstnanců, která byla zmíněna v kapitole 3.4, s sebou nese i vazbu na služební hodnocení a v něm obsažené individuální cíle pro další osobní rozvoj.

Obecně se prohlubování vzdělávání řídí §107 ZSS, kde se mimo jiné stanovuje, co se za prohlubování považuje. Dále také, že se na prohlubování vzdělávání nahlíží jako na výkon služby, za kterou státnímu zaměstnanci náleží plat, a že jeho rozsah určuje služební orgán v návaznosti na výsledky služebního hodnocení. Služební úřad tyto aktivity hradí.

V každoročním služebním hodnocení je také kladen důraz i na stanovení cílů pro další rozvoj státního zaměstnance. Ty by měly být specifické, měřitelné, akceptovatelné, reálné a termínované.¹⁴¹ Jsou určovány s ohledem na cíle

¹⁴⁰ BĚLECKÝ, M., *Zákon o státní službě a zákony související: komentář.*, Praha: VOX, 2015, str.150.

¹⁴¹ Sekce pro státní službu MV, *Služební hodnocení státních zaměstnanců*, 2017

samotného úřadu a útvaru, ve kterém státní zaměstnanec působí a dále také s přihlédnutím k náplni činnosti zaměstnance. Děje se tak formou dohody mezi hodnotitelem a hodnoceným. Cíle stanovené státnímu zaměstnanci můžeme dělit do dvou oblastí, pracovní a rozvojové.

V oblasti rozvojové nalézáme spojitost s povinností prohlubování vzdělávání. Zaměřuje se nejen na odborné vzdělávání státního zaměstnance, ale i na rozvoj jeho tzv. měkkých dovedností (komunikační dovednosti, asertivní chování, efektivita práce, řešení konfliktů, vyjednávací dovednosti aj.).¹⁴² V praxi se tedy státnímu zaměstnanci po dohodě vybere vzdělávací program podle toho, kde jsou u něj v návaznosti na jeho výsledky ve služebním hodnocení spatřovány rezervy či nedostatky. Jeho aktivita a plnění dohodnutého plánu se poté zhodnocuje v dalším služebním hodnocení.¹⁴³

Státní zaměstnanec je tedy i tímto motivován ke zdokonalování svých schopností, jelikož při vynikajících výsledcích služebního hodnocení může dosáhnout na vyšší osobní příplatek. Zároveň se tato motivace a snaha bude také odrážet v celkové profesionalizaci státní služby.

¹⁴² Konzultace s Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany, únor 2019

¹⁴³ Konzultace s Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany, únor 2019

Závěr

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, i z důvodu své relativně krátké doby účinnosti není zcela vývojově ukončeným právním předpisem a i poslední novela tohoto zákona tento fakt potvrzuje. I přes některé nedostatky je však na místě ocenit, že tato úprava po mnoha letech nejasností vůbec vznikla.

V diplomové práci je poskytnut ucelený výklad o historickém vývoji nejvýznamnějších zákonů přímo předcházejících vzniku zákona o státní službě. S dnešním demokratickým uspořádáním ČR kontrastují minulé nedemokratická totalitní zřízení, kdy diplomová práce zmiňuje nacistická a komunistická zákonná ustanovení, která by v dnešní době nebylo možné tolerovat. Pozornost je zaměřena taktéž na polistopadový vývoj a služební zákon č. 218/2002 Sb., u kterého je raritou, že ani po 13 letech od momentu své platnosti nenabyl účinnosti. V této práci je popsán složitý vývoj a komplikovaný proces přijetí zákona o státní službě, kdy prezident tento zákon vetoval a poté dokonce podal ústavní stížnost na zrušení tohoto zákona. Dle mého názoru plynoucího z vyhodnocení okolností přijetí zákona č. 234/2014 Sb. by tento nebyl přijat nebýt tlaku EU. Nechybí ani popis nejaktuálnějších změn vyvolaných poslední novelou ZSS z roku 2019.

Dále se podařilo naplnit hlavní cíl diplomové práce, analyzovat obsah zákona o státní službě a popsat jeho cíle. Samotné stanovení cílů odpolitizování, profesionalizace a transparentnosti státní služby lze hodnotit kladně. Dle mého názoru však tyto cíle nebyly ve všech případech zcela naplněny.

Pochybnosti spatřuji zejména v oblasti odpolitizování státní služby. Úplné odstranění politického vlivu na státní službu není dle mého názoru možné za předpokladu, kdy se místo plánovaného vytvoření Generálního ředitelství státní služby se značnou autonomií a pravomocemi nahradil tento záměr sekcí pro státní službu zřizovanou Ministerstvem vnitra, které politickému vlivu podléhá. Dále vidím ohrožení záměru odpolitizování v ustanovení poslední novely ZSS, které dává vládě právo odvolávat ministerské státní tajemníky na podnět ministrů. Ztotožňuji se s názorem Senátu, který v tomto kroku výše zmíněné ohrožení spatřuje.

Kladně naopak hodnotím cíl profesionalizace státní služby. Velký vliv na tuto oblast vidím v úpravě úřednické zkoušky, která se vykonává povinně. Snahu o ještě vyšší úroveň profesionalizace dokazuje i poslední vývoj, kdy se zpřísnila kritéria úspěšnosti v úřednických zkouškách. Nezanedbatelnou roli má v této oblasti, jak z diplomové práce vyplývá, služební hodnocení, které je prvkem motivace pro státní zaměstnance a zároveň pozitivně působí na prohlubování vzdělávání individuálními cíli stanovenými pro jednotlivé státní zaměstnance. Rovněž jasně stanovené podmínky dosaženého stupně vzdělání dané pro služební místa zkvalitnění napomohou.

Pro kritérium transparentnosti vidím jako stěžejní úpravu výběrového řízení, která se dle mého zdařile snaží eliminovat a zprůhlednit proces přijímání státních zaměstnanců. Transparentnost posiluje i whistleblowing. Ačkoli z diplomové práce vyplývá, že tento nástroj není státními zaměstnanci zatím hojně využíván, zajisté se jedná o další příklad snahy o potlačení nežádoucích vlivů a korupce v oblasti státní služby.

V dalších kapitolách se práce věnuje srovnání právních úprav služebních a pracovních poměrů. Zaměřil jsem se na komparaci těchto předpisů se zákonem o státní službě a zachytil jejich základní charakteristiku. Rovněž je poukázáno na těsnou vazbu správního řízení a ZSS.

V případech hodnocení dalších negativ a pozitiv ZSS bych vyzdvihl zdařilou nápravu v oblasti odvolávání státních zaměstnanců v důsledku negativního služebního hodnocení, kterou řeší aktuální novela ZSS z roku 2019. Ta zmírnila předchozí nepružnost a umožnila rychleji reagovat na negativní výsledky státních zaměstnanců. Zkrácení lhůty opakovaného služebního hodnocení bude mít za následek větší míru flexibility a předejde situacím, kdy v důsledku delších lhůt nebyla možnost takového státního zaměstnance rychle odvolat. Naopak v konkrétní otázce kompenzací za zvýšenou pracovní odpovědnost a omezení některých občanských práv státních zaměstnanců jsem skeptický. Dle mého názoru se benefity poskytované v oblasti soukromého sektoru přinejmenším vyrovnávají těm z oblasti státní služby.

Důležitou částí diplomové práce je i pojednání o praktických zkušenostech implementace ZSS. V této kapitole jsem na příkladech porovnání praxe v oblasti obsazování pracovních pozic a dalších vybraných aspektů zaměstnání srovnal

situaci v soukromém a veřejném sektoru. Ze srovnání vyplývá, že v případě státní služby se ve většině případů setkáváme s větší administrativní zátěží a vyšší časovou náročností v případě obsazování služebních míst. Dále je zpracována charakteristika a srovnání vybraných aspektů zaměstnání dle zákoníku práce a služebního poměru dle ZSS.

V práci také hodnotím vývoj počtu systemizovaných a pracovních míst. V souvislosti s tímto tématem jsem došel k závěru, že statistika počtu státních zaměstnanců může být do značné míry deformována. Mezi státní zaměstnance totiž řadíme i početnou skupinu pracovníků projektů EU, kteří však nejsou nákladem rozpočtu ČR, nýbrž rozpočtu EU.

V oblasti vyhodnocení dalších získaných statistických dat se podařilo vysledovat vývoj návaznosti obecné míry nezaměstnanosti a výše průměrných platů/mezd. S klesající mírou nezaměstnanosti platy/mzdy rostly. V diplomové práci jsem také poukázal na porušení trendu vyšších mezd (v soukromém sektoru) v porovnání s platy státních zaměstnanců, kdy platy v závěru sledovaného období let 2013-2018 dosahovaly vyšších hodnot. Sledována byla i data pojící se k úřednické zkoušce, sladování rodinného a osobního života s výkonem státní služby a služební hodnocení. Kromě statistického hlediska jsem se v těchto případech zaměřil rovněž na detailnější charakteristiku a praktické postupy v těchto oblastech.

Poslední kapitola diplomové práce je zaměřena na vybrané příklady vztahující se ke státní službě doplněné o zkušenosti z praxe. Prostřednictvím příkladů z praxe jsem chtěl ukázat, že změny zákonů jsou mnohdy nevyhnutelné. Zákon se ve své podstatě snaží sjednotit systém a zavést řád do určité oblasti. Aplikace v praxi je však jednou z nejdůležitějších etap jeho vývoje a je nutno na tyto zkušenosti pružně reagovat změnami či úpravami. Právě současná novela ZSS je ukázkou, že aplikace v praxi je následně reflektována změnou právní úpravy.

Resumé

The civil service act no. 234/2014 Sb. is an essential document for the function of public administration. The thesis focuses on analyzing this act and its implementation in practice.

Attention is given to describing historical aspects which were fundamental in the process of creating this civil service act and the thesis then further describes the conditions of the adoption of this act. The thesis also mentions the latest legislative developments in this area.

The thesis deals with the goals of the civil service act. These are depoliticization, professionalism in public administration and a criterion of transparency. These criterion are evaluated and depicted in connection with practical cases in public service.

The following part of the thesis is dedicated to summarizing the contents of this civil service act and its main parts, especially general conditions, employment in the civil service, civil servants and their rights and duties.

Other chapters of the thesis focus on the positives and negatives of this act. It then contains a comparison with other important laws which are connected with working for the state and coherency with administration procedure.

Practical aspects of implementation of the civil service act are then analyzed. The thesis describes and compares different points of view on accepting employees in the public and private sectors. The nuances between these two sectors in relation to the chosen aspects of working for state or private companies are also explained.

The thesis also works with statistical data regarding numbers of state servants, job vacancies in the state sector and average wages amongst others.

The later chapters are about specific cases that relate to working under the civil service act.

In conclusion the thesis evaluates and formulizes the most important findings and tries to find possible solutions in cases of inadequacies of the civil service act.

Seznam použitých zdrojů

Knížní literatura

1. BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. Druhé vydání. Praha: VOX, 2015. ISBN 978-80-87480-35-9.
2. BĚLINA, Miroslav. *Pracovní právo*. 6., dopl. a podstatně přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-283-0.
3. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
4. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
5. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.
6. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-096-3.
7. KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB a Helena ÚLEHLOVÁ. *Služební zákon*. Ostrava: Sagit, 2002. ISBN 80-7208-337-6.
8. PICHRT, Jan, Martin KOPECKÝ a Jakub MORÁVEK, ed. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-429-4.
9. PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7.
10. RŮŽIČKA, Vlastimil a Edvard OUTRATA. *Destrukce české státní správy: o výjimečném životě státního úředníka ve výslužbě*. Praha: Vyšehrad, 2013. Rozhovory (Vyšehrad). ISBN 978-80-7429-222-4.
11. VAVERA, F.; HULINSKÝ, P.; MLSNA, P.; MATES, P.; CHRÁSTKOVÁ, K.; DOLEŽÍLEK, J.; ŠKODA, J. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-518-0.

Časopisecká literatura

1. BOGDANOVÁ, Ilona a Markéta PAVLÍKOVÁ. *Novela vyhlášky o podrobnostech úřednické zkoušky a navazující opatření*. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 2018(16), 17-18. ISSN 1213-6581.
2. BRÜCKNEROVÁ, Zuzana. *Služební hodnocení do třetice*. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 2018(24), 15-18. ISSN 1213-6581.
3. DOLEŽÍLEK, Jiří. AGENTURA BOVA. *Služební zákon ve vztahu k zákoníku práce v praxi*. Praha, 2018, 28 s. Dostupné také z: www.bovapolygon.cz
4. ERÉNYI, Tereza a Daniel VEJSADA. *Služební poměr podle zákona o státní službě ve srovnání s pracovním poměrem (1.)*. Personální a Sociálně právní Kartotéka. Wolters Kluwer, 2015, 2015(8), 2-6. ISSN 1211-9482.
5. KOPECKÝ, Martin. *Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby*. Jurisprudence. Wolters Kluwer, 2015, 2015(5), 3-10. ISSN 1802-3843.
6. KUBÁČOVÁ, Petra a Denisa ŠECOVÁ. *Slad'ování rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby ve služebních úřadech v roce 2017*. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 2018(22), 15-18. ISSN 1213-6581.
7. *Letní bilancování*. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 2017(18), 15-18. ISSN 1213-6581.
8. SMOLEK, Martin. *Význam a dopady nového zákona o zahraniční službě*. Správní právo. Ministerstvo vnitra ČR, 2018, 2018(3), 155-187. ISSN 0139-6005.
9. *Whistleblowing*. Newsletter sekce pro státní službu Ministerstva vnitra ČR: Státní služba. Ministerstvo vnitra ČR, 2015, 2015(8), 16-17.

Legislativní dokumenty

1. Doporučení Ministerstva vnitra k určení prošetřovatele podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., podle § 3 odst. 1 tohoto nařízení
2. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017, kterým se stanoví další podrobnosti k provádění a organizaci úřednické zkoušky

3. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení
4. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015, kterým se stanoví podrobnosti k postupu při prošetřování oznámení podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu
5. Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, ze dne 27. února 2019, kterým se stanoví postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců
6. Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, ze dne 24. 7. 2015, kterým se stanoví výše paušální částky nákladů spojených s vykonáním úřednické zkoušky
7. Systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. ledna 2019
8. Zákon č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).
9. Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)
10. 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)
11. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
12. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
13. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
14. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
15. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
16. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
17. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
18. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
19. Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců
20. Zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 30.6.2015, sp. zn. Pl ÚS 21/14
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2017, sp. zn. 1 As 120/2017

Internetové zdroje

1. KLANG, Mikuláš. Zeman vetoval služební zákon, kvůli politickým náměstkům. Aktuálně.cz [online]. 8.10.2014 [cit. 2018-10-14]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/zeman-vetoval-sluzebni-zakon-kvuli-politickym-namestkum/r~f4ada2584ed811e483e10025900fea04/?redirected=1543774139>
2. KORBEL, František a Kateřina STAŇKOVÁ. Zákon o státní službě – nová problematika veřejného práva. Epravo.cz [online]. 2016, 19.1.2016 [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-nova-problematika-verejneho-prava-99740.html>
3. Obecná míra nezaměstnanosti v ČR a krajích. Český statistický úřad [online]. [cit. 2019-02-22]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/obecna_mira_nezamestnanosti_v_cr_a_krajich
4. Odbor vzdělávání a mezinárodní spolupráce ve státní službě: Metodická porada [online]. Benešov, 28.11.2017 [cit. 2019-03-04]. Dostupné z: www.mvcr.cz/sluzba/soubor/prezentace-ovms-benesov-28-11-2017-pdf.aspx
5. Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy. Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba [online]. [cit. 2018-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podpora-profesionalizace-a-kvality-statni-sluzby-a-statni-spravy.aspx>
6. Práva a povinnosti státních zaměstnanců. Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba [online]. [cit. 2018-11-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/prava-a-povinnosti-statnich-zamestnancu.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

7. Premiér Babiš ke zvyšování platů ve státní správě: Chceme navyšovat platy především zaměstnancům s nízkými příjmy a tam, kde lidé chybí. Vláda České republiky [online]. 12. 6. 2018 [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-babis-ke-zvysovani-platu-ve-statni-sprave-chceme-navysovat-platy-predevsim-zamestnancum-s-nizkymi-prijmy-a-tam--kde-lide-chybi-166553/>
8. Průměrné hrubé měsíční mzdy podle klasifikace zaměstnání - mezikrajské srovnání. Český statistický úřad [online]. [cit. 2019-02-20]. Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=MZD08&z=T&f=TABULKA&katalog=30852&c=v3~8_R_P2011&&str=v52
9. Předpis 234/2014 Sb. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2018-10-16]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=234&r=2014>
10. SIGMUNDOVÁ, Eva. Zákon o státní službě vs. zákoník práce: Změny služebního poměru I. Právní prostor [online]. 2016, 8.6.2016 [cit. 2019-02-13]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-vs-zakonik-prace-zmeny-sluzebniho-pomeru-i>
11. Služební hodnocení státních zaměstnanců [online]. In: . Sekce pro státní službu MV, 2017, 2.1.2017, s. 1-24 [cit. 2019-03-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/sluzebni-hodnoceni-2016-2017-pravni-uprava.aspx>
12. Služební hodnocení. Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba [online]. [cit. 2018-11-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-hodnoceni.aspx>
13. Služební poměr. Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba [online]. [cit. 2018-11-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-pomer.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>
14. Sněmovní tisk 132 Novela z. o státní službě. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2019-02-18]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=132>
15. Šlechtová: Účinný služební zákon je nutný pro čerpání peněz z EU. Euroskop.cz [online]. 5.11.2014 [cit. 2018-10-14]. Dostupné z:

<https://www.euroskop.cz/8952/24839/clanek/slechtova-ucinny-sluzebni-zakon-je-nutny-pro-cerpani-penez-z-eu>

16. Tisková konference – platy ve veřejné sféře. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 12.6.2018 [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/tiskova-konference-platy-ve-verejne-sfe-32128>
17. Úřednická zkouška. Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba [online]. [cit. 2018-11-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/urednicka-zkouska.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>
18. Ve státní správě ubude od začátku ledna 860 míst, schválila vláda. ČTK [online]. 29.11.2018 [cit. 2019-02-23]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ve-statni-sprave-ubude-od-zacatku-ledna-860-mist-schvalila-vlada/1692857>
19. Výroční zpráva o státní službě za rok 2017 [online]. [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/vyrocní-zprava-o-statni-sluzbe-za-rok-2016-pdf.aspx>
20. WERNER, Lukáš a Jan JIŘIČKA. Splnil jsem slib. Zeman podal ústavní stížnost na služební zákon. *Idnes.cz* [online]. 7.11.2014 [cit. 2018-10-14]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/zeman-podal-stiznost-05u-domaci.aspx?c=A141107_160115_domaci_jj
21. Workshop whistleblowing, postup při prošetřování [online]. Praha: Sekce pro státní službu MV, 7.2.2015 [cit. 2019-03-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/ostatni-dokumenty.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>

Ostatní zdroje

1. Konzultace s Úřadem práce České republiky - krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Rokycany, únor 2019

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
ZPr	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
ZSS	Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
ZZS	Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě