

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Klára Nováková

Zaměstnanci ve veřejné správě

Bakalářská práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Zaměstnanci ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 23. března 2015

Obsah

Úvod	4
1 Zaměstnanci ve veřejné správě a jejich právní úprava na našem území	6
1.1 Historický vývoj právní úpravy zaměstnanců veřejné správy	6
1.2 Současná právní úprava zaměstnanců veřejné správy	13
2 Základní systémy právního postavení zaměstnanců veřejné správy	17
2.1 Kariérní systém	17
2.2 Meritní (smluvní) systém	18
2.3 Systémy právního postavení zaměstnanců veřejné správy ve vybraných zemích Evropy	19
3 Občanská státní služba v České republice	24
3.1 Postavení státního zaměstnance	24
3.2 Organizace státní služby	30
Závěr	33
Seznam použité literatury	35
Abstrakt	38
Klíčová slova	39
Příloha č. 1	40

Úvod

K tomu, aby úkoly veřejné správy mohly být naplňovány ve veřejném zájmu, musí mít veřejná správa úřednický aparát, který bude odborně vzděláván a nebude ovlivňován politickými zájmy. Právě depolitizace a profesionalizace jejich zaměstnanců zajistí, že bude veřejná správa vykonávána kvalitně a ve prospěch státu a občanů.

Česká republika již od zahájení reformy veřejné správy usilovala také o reformu právního postavení jejích zaměstnanců. Tato snaha byla po dlouholetém procesu ukončena přijetím zákona o státní službě, který k 1. lednu 2015 upravil právní poměry zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Dlouholeté politické dohady o této zákonné úpravě mě přivedly na myšlenku, zabývat se touto problematikou.

Cílem mé práce je především, seznámit širokou veřejnost s právní regulací právních poměrů zaměstnanců veřejné správy na našem území v průběhu zásadních historických etap, se současnou právní úpravou a poskytnout možnost srovnání s jinými členskými státy Evropské unie. Vzhledem k tomu, že se práce bude zabývat právní úpravou zaměstnanců veřejné správy, budou charakterizovány základní systémy, na nichž mohou být právní předpisy regulující tyto právní poměry postaveny a budou popsány praktické příklady ze zahraničí. Poslední část práce blíže nastíní současnou zákonnou úpravu státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech, neboť tato problematika není vzhledem k její aktuálnosti dostatečně zpracovaná.

Práce je celkově strukturovaná do tří kapitol. V první kapitole je stručně vymezena charakteristika zaměstnanců veřejné správy a s nimi související pojem veřejná služba. Kapitola bude převážně věnovaná historickému vývoji právní úpravy právních poměrů úředníků veřejné správy v jejich nejpodstatnějších etapách. Opomenuto nebude ani vymezení současné právní úpravy na zákonné i ústavní úrovni a stručná charakteristika jednotlivých zákonů upravujících veřejnou službu. Regulace státních zaměstnanců podle zákona o státní službě bude více přiblížena v poslední kapitole. Omezený rozsah práce mi nedovolil, detailněji se zabývat pracovněprávními poměry úředníků územně samosprávních celků.

V druhé kapitole se zaměřím na základní modely právního postavení zaměstnanců veřejné správy. Na základě určitých obecných znaků budou jednotlivé systémy charakterizovány a uvedeny jejich pozitiva a negativa. Kapitola prakticky popíše právní postavení zaměstnanců veřejné správy v tradičních státech jednotlivých systémů, konkrétně ve Francii a Nizozemí.

Závěrečná kapitola bude vyhrazena novému zákonu regulující postavení státních zaměstnanců, které bylo po dlouhých letech upraveno speciálním právním předpisem.

Zákon o státní službě má kodexový charakter, který upravuje různé oblasti postavení státních zaměstnanců a státní služby. Kvůli rozsáhlému obsahu zákona se zaměřím především na vymezení působnosti a předmět právní úpravy, vymezím základní pojmy, charakter služebního poměru, výběrové řízení, skončení služebního poměru, práva a povinnosti, kárnou odpovědnost státních zaměstnanců a organizaci státní služby.

Šíře zvolené problematiky mi neumožnila přiblížit celou řadu dalších problémů a otázek, které se k právním poměrům úředníků veřejné správy vztahují, například etické kodexy či principy veřejné služby a další.

Hlavní metodou pro zpracování bakalářské práce bude deskripce, analýza a komparace. Při zpracování práce jsem vycházela z publikací obecného správního práva, správní vědy a personalistiky, českých i zahraničních internetových stránek a souvisejících právních předpisů.

Práce reflektuje stav ke dni 20. února 2015.

1 Zaměstnanci ve veřejné správě a jejich právní úprava na našem území

1.1 Historický vývoj právní úpravy zaměstnanců veřejné správy

Veřejná správa je formou společenského řízení, kde lidé jsou řízeni lidmi. Z právních předpisů plyne, komu je veřejná správa adresována, a které osoby s jakými předpoklady smí veřejnou správu vykonávat.¹ Význam lidí, kteří se svou činností podílejí na výkonu veřejné správy, je zásadní pro její kvalitu a efektivnost.

Na výkonu veřejné správy, v širším slova smyslu, se účastní nejrůznější kategorie fyzických osob, jako jsou civilní zaměstnanci, příslušníci ozbrojených sborů, politici nebo úředníci. Pro veřejné zaměstnance je charakteristický zaměstnanecký (služební) poměr ke státu nebo jinému subjektu veřejné správy, trvalost zaměstnání, které spočívá v plnění odborných veřejných úkolů a plat, který je poskytován z veřejných financí.² V nejširším vymezení lze veřejnými zaměstnanci chápat zaměstnance státu, územní samosprávy, veřejných služeb, tedy veřejného sektoru.³ Zaměstnanci veřejné správy tvoří určitou část širší kategorie veřejných zaměstnanců, finančně hodnocených z veřejných prostředků.

Právní poměry veřejných zaměstnanců se v novověkém státě začaly vyčleňovat z obecné právní regulace, a ustanovily se většinou jako vztahy veřejnoprávní. Kvůli specifickým vlastnostem jednotlivých kategorií veřejných zaměstnanců působících v justici či ozbrojených sborech, byly jejich právní poměry ještě více diferencovány a bylo upuštěno od rámcové úpravy těchto vztahů. Regulace speciálními zákony byla důvodná zejména u úředníků územně samosprávných celků a státních úředníků, neboť právě ti, se podílí na výkonu veřejné správy sensu stricto^{4,5}.

Veřejná správa je v souvislosti s jejími zaměstnanci spojována s pojmem veřejná služba. V současné době se veřejná služba vztahuje zejména k právním poměrům úředníků veřejné správy.⁶ Tento pojem, ale můžeme na základě anglických výrazů chápat dvojím způsobem. Veřejná služba jako civil servis označuje bytí ve službě. Na druhou stranu, může pojem veřejná služba, jako public servis, označovat užitečnou veřejnou činnost. Veřejná služba

¹ MRKÝVKA, Petr a kol. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 123.

² ČEBIŠOVÁ, Tasia a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 468.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 461.

⁴ Sensu stricto je latinský obrat, který znamená v užším slova smyslu.

⁵ ČEBIŠOVÁ, Tasia a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 468.

⁶ Tamtéž, s. 469.

jako civil servis označuje zaměstnání u státu, popřípadě jiné veřejnoprávní korporace.⁷ Používán je také výraz státní služba, což je označení pro zaměstnance státní správy, kteří působí zejména ve správních úradech.⁸

Veřejná služba je klasickým institutem evropského veřejného práva. Proces formování veřejné služby souvisel zejména s vytvářením právního státu a prosadil se ve většině evropských zemí v průběhu 19. a první poloviny 20. století. Vyčleněním úřednického práva z obecného smluvního (soukromoprávního) zaměstnaneckého režimu a jeho veřejnoprávní povahou se zabývala i tehdejší judikatura.

Judikatura⁹ spatřila důvody tohoto procesu ve zvláštní povaze zaměstnavatele jako primárního subjektu veřejné správy, v předmětu služeb, ve spoluúčasti úředníka na výkonu veřejné správy a nutnosti vtělit zaměstnance do organismu zaměstnavatele. Právě tyto skutečnosti byly podle judikatury příčinou vzniku zvláštních předpisů, které upravily nejdříve služební poměry zaměstnanců ve státní správě a později podobně také služební poměry zaměstnanců jiných územních veřejnoprávních korporací. Nejvyšší správní soud pronesl, že regulace těmito předpisy je tak rozsáhlá, že ji nelze považovat pouze za modifikaci zákoníku občanského o smlouvě služební¹⁰, ale za samostatný institut práva veřejného.

Úkolem zákonné regulace veřejné služby tedy bylo, a dodnes je, zajistit personální předpoklady pro výkon veřejné správy stanovením požadavků na výběr zaměstnanců a výkon služby. Zaměstnancům byla zvýšena míra právní odpovědnosti a také právních povinností, za což jim stát, nebo jiný veřejnoprávní subjekt poskytl určitou formu kompenzace. Veřejná služba je dnes spojována především s profesionalitou, profesionální etikou, politickou nestranností, zdrženlivostí a také bezúhonností (morální integritou).¹¹

Takovým speciálním právním předpisem, který upravil služební poměry státních úředníků na našem území v období Rakouska – Uherska byl zákon¹², o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců, neboli služební pragmatika.¹³ Zákon zavedl veřejnou službu jako samostatný druh zaměstnaneckého poměru.¹⁴

⁷ POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 59.

⁸ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 468.

⁹ Rozsudek NSS z 13. listopadu 1920, č. 25, Boh. 1920, 783.

¹⁰ Všeobecný zákoník občanský z roku 1811 – právní úprava pracovního práva.

¹¹ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 462 - 464.

¹² zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců.

¹³ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 34.

¹⁴ KLIKOVÁ, Alena. Uplatnění principů dobré správy v rámci institutu veřejné služby. In KOTÁSEK, Josef (ed). *Dny práva – Days of Law. Personální aspekty územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 53.

Služební pragmatika přes některá doplnění a změny zůstala základním zákonem státní služby po celé období předmnichovského Československa a do určité míry až do roku 1950. Zákon zakotvil veřejnoprávní služební poměr mezi státem a jeho úředníkem. Tento služební poměr vyhovoval potřebám výkonu veřejné správy a zároveň i osobním potřebám zaměstnance. Stát v tomto vztahu vystupoval jako nadřazený subjekt, z čehož vyplývá, že státní úředník byl od okamžiku svého ustanovení povinen přijímat autoritativně ukládané, a při porušení stíhatelné povinnosti, které zasahovaly i mimo obor služby. Zákon upravil předpoklady, které musel státní občan splnit, aby mohl být jmenován úředníkem. Tyto předpoklady byly zakotveny i v ustanovovacím aktu, po němž každý státní úředník musel složit služební přísahu.¹⁵ Služební poměr tedy nevznikal uzavřením smlouvy, ale jednostranným právním úkonem, který měl povahu správního rozhodnutí.¹⁶

Osobní působnost zákona se vztahovala na státní úředníky i zřizence, a upravovala také postavení praktikantů.¹⁷ Praktikant získal kvalifikaci pro výkon prozatímní služby, která byla na dobu určitou. Teprve úspěšné vykonání odborné zkoušky zakládalo praktikantům nárok na udělení definitivy¹⁸.

Náplní služebního poměru byly zákonem stanovená práva a povinnosti. Množství povinností převažovalo nad množstvím práv, ale tento nepoměr vyvažovala zmíněná definitivita, která znamenala jistotu zaměstnání a výdělku. Definitivně ustanovený státní úředník měl právo na hodnostní postavení a plat tomuto postavení přiměřený, právo na postup do vyšší platové třídy, dle času stráveného v hodnostní třídě, právo na výslužné a další výhody. Naopak mezi povinnosti státních úředníků patřila věrnost a poslušnost císaři, nestrannost, dodržování státních základních zákonů¹⁹ a služebních příkazů, hájení veřejného zájmu, nebo doživotní úřední mlčenlivost.²⁰ Zásadní povinností státního úředníka byla i povinnost disciplinární. Kromě trestní odpovědnosti, podle trestního zákona, podléhal státní úředník také odpovědnosti disciplinární. Za porušení služebních či stavovských povinností mohl být úředníkovi uložen pořádkový, nebo disciplinární trest. Nejtěžším disciplinárním trestem bylo propuštění ze služby.

Státní úředník byl tímto způsobem začleněn do funkční i organizační struktury zaměstnavatele lépe, než kdyby se jednalo o zaměstnavatele soukromého. Příkazy plynoucí

¹⁵ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 42 - 44.

¹⁶ ŠTEFKO, Martin, ŠOUŠA, Jiří. Za kvalitní novou služební pragmatikou. In HRABCOVÁ, Dana (ed). *Pracovní právo 2012- Závislá práce a její podoby*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 74.

¹⁷ VESELÁ: *Státní...*, s. 44.

¹⁸ Definitiva spočívá v trvalosti služebního poměru, který nemůže být bez závažného provinění úředníka zrušen.

¹⁹ Ústavní listina prikazovala veřejným zaměstnancům, aby při úřední činnosti dodržovali ústavní a jiné zákony.

²⁰ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 34 – 35.

ze zákona ovlivňovaly chování zaměstnance nejen ve službě, ale i v soukromém životě mimo službu.²¹

Právní poměry úředníků územní samosprávy byly, jak již bylo zmíněno výše, upraveny analogickým způsobem jako právní vztahy státních úředníků. Důkazem může být zákon²², kterým se upravují služební poměry úředníků při obcích, který byl po vzniku Československé republiky novelizován zákonem²³, jímž upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Úředníci ustanoveni podle tohoto zákona byli úředníky veřejnými. Úředníci byli po veřejném konkurzu voleni zastupitelstvem a ustanoveni do funkce. Zákon rozlišoval úředníky jmenované prozatímně a ty, jimž byla udělena definitivita. Zákon upravoval otázky služebních příjmů, ve kterých odkazoval na úpravu služební pragmatiky.²⁴

Po vzniku Československé republiky byla státní služba nadále postavena na systému, který za bývalého Rakouska-Uherska zakotvila služební pragmatika.²⁵ Prvním předpisem nového Československého státu byla takzvaná recepční norma²⁶, na jejímž základě nově vzniklý stát převzal všechny říšské a zemské zákony.²⁷

Podoba některých ustanovení služební pragmatiky byla v průběhu let měněna. Do podoby zákona zasáhl zejména tzv. platový zákon²⁸, který zrušil institut automatického časového postupu do vyšší platové třídy a zavedl nový systém, který podmínil platový postup, složením kvalifikační zkoušky.²⁹

Přelom do právního postavení veřejných zaměstnanců přinesl rok 1948.³⁰ Po únorovém převratu byla přijata nová ústava, která se nesla v duchu komunistické ideologie. Ústava fakticky nepočítala s existencí územní samosprávy. Hovořila o správní soustavě založené na krajském zřízení, které se dále členilo na okresy a ty na obce. Byla vytvořena soustava národních výborů, které ústava označila za nositele státní moci na krajské, okresní a obecní

²¹ VESELÁ: *Státní...*, s. 45.

²² zákon č. 35/1908 z. z., kterým se upravují služební poměry úředníků při obcích.

²³ zákon č. 443/1919 Sb., jímž upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.

²⁴ viz. § 2 – 19, zákon č. 35/1908 z. z., kterým se upravují služební poměry úředníků při obcích, ve znění zákona č. 443/1919 Sb., účinném ke dni 1. září 1919.

²⁵ KOTTNAUER, Antonín, ÚLEHLOVÁ, Helena, PŘIB, Jan. *Služební zákon*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2002, s. 15.

²⁶ zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

²⁷ MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, s. 15.

²⁸ zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců.

²⁹ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 480.

³⁰ VESELÁ: *Státní...*, s. 43.

úrovni. Všechny státní i správní orgány fungovaly na systému, který určovala doktrína vedoucí komunistické strany.³¹

Období totality se neslo v duchu postátňování veřejné služby a podřizování státního aparátu komunistické straně a její ideologii.³² Docházelo k čistkám úřednického aparátu, které následně legalizoval zákon³³ o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů.³⁴ Politicky nespolehliví zaměstnanci byli nahrazováni tzv. „uvědomělými kádry“. Desetitisíce úředníků bylo převáděno do výroby a postupně docházelo k úplné likvidaci „úřednického práva“.³⁵

V roce 1950 byly přijaty zákony³⁶ o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů, které nahradily dosavadní právní úpravu. Zmíněné zákony upravily službu na zcela odlišné koncepci, než na jaké byla postavena služební pragmatika. Předpisy zavedly režim, který nerozlišoval mezi soukromoprávními a veřejnoprávními zaměstnaneckými poměry. Služba byla považována za zvláštní druh jednotného pracovního poměru. Před rokem 1950 byla služební pragmatika základním zákonem o službě, na kterou navazovaly další právní předpisy platné jen pro veřejnou službu. Po roce 1950 byla situace přesně opačná. Pro obsah služebního (pracovního) poměru platily obecné zákony a zvláštní právní předpisy o státních zaměstnancích byly speciální úpravou pro v nich vymezené oblasti.

V roce 1965 byl završen proces kodifikace³⁷ pracovního práva přijetím zákoníku práce^{38, 39}. Tímto bylo pracovní právo ustanoveno jako samostatné právní odvětví a došlo k sjednocení norem týkající se pracovněprávní problematiky. Zároveň však zákoník práce setřel do této chvíle existující rozdíly mezi soukromoprávní úpravou výkonu práce a úřednickým (služebním) právem.⁴⁰

³¹ MATES: *Kapitoly z...*, s. 29 – 30.

³² ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 480.

³³ zákon č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů.

³⁴ VESELÁ: *Státní...*, s. 43.

³⁵ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 480.

³⁶ zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání.

³⁷ Kodifikace znamená uzákonění. Jedná se tedy o vytvoření písemné podoby práva do formy řádu nebo zákoníku.

³⁸ zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

³⁹ KOTTNAUER: *Služební...*, s. 17.

⁴⁰ ŠTEFKO: *Za kvalitní novou...*, s. 71 – 72.

V kodifikaci byly odchylky veřejné služby zpracovány takovým způsobem, že byly buď zcela odstraněny, nebo přizpůsobeny obecným požadavkům⁴¹. Zaměstnanecké vztahy zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech se staly od 1. ledna 1966 vztahy pracovněprávními s výjimkou fyzických osob, na které se vztahovala speciální úprava o služebním poměru.⁴²

Po listopadu 1989 byla zahájena přeměna z totalitního režimu na demokratický právní stát. Reforma veřejné správy⁴³ zahrnovala nejen reformu územní veřejné správy a ústřední státní správy, ale také reformu postavení veřejných zaměstnanců.⁴⁴

Převrat do zcela shodného postavení veřejných a ostatních zaměstnanců přinesla novela⁴⁵ zákoníku práce, která doplnila základní postavení veřejných zaměstnanců o další povinnosti, zejména jednat nestranně, zachovávat mlčenlivost, nepřijímat dary či jiné výhody v souvislosti s výkonem povolání. Novelou došlo k omezení jejich podnikatelské činnosti.⁴⁶ Kromě této zvláštní úpravy neexistoval rozdíl mezi manuálním zaměstnancem v pracovním poměru k obchodní společnosti či zaměstnancem státního podniku a úředníkem v ministerstvu nebo v jiném správním úřadu.⁴⁷

Právní reforma postavení veřejných zaměstnanců nebyla provedena jednotnou rámcovou právní úpravou. V průběhu 90. let byly postupně regulovány právní poměry soudců, státních zástupců, vojáků z povolání, policistů a dalších veřejných zaměstnanců, pomocí speciálních právních předpisů⁴⁸. Právní poměry státních zaměstnanců ve správních úřadech a úředníků územně samosprávných celků byly upraveny později.⁴⁹

Pracovněprávní úprava zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech nevyhovovala, ani společnosti ani státu. Z formálně-právního hlediska bylo nutné přijmout zvláštní zákon regulující tyto zaměstnanecké vztahy k naplnění článku⁵⁰ Ústavy, který počítal

⁴¹ např. přenesení zaměstnavatelské subjektivity ze státu na státní orgány.

⁴² KOTTNAUER: *Služební...*, s. 17 - 18.

⁴³ Během reformy došlo k zániku národních výborů a zřízení samosprávných obcí a okresních úřadů jako orgánů státní správy s všeobecnou působností v území okresů. Nezbytností k provedení reformy byla nová Ústava z roku 1993. V roce 1997 byly zřízeny kraje jako nový stupeň samosprávy. Výsledkem reformy bylo rozdělení státu na kraje a obce, kterým stát svěřil výkon státní správy v tzv. přenesené působnosti. Okresní úřady byly k 31. 12. 2002 zrušeny a jejich kompetence rozděleny mezi kraje a obce s rozšířenou působností, které zřídil zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Více viz. POMAHÁČ, R. *Veřejná správa*, 2002, s. 242 - 251.

⁴⁴ HORÁKOVÁ, Monika. *Pracovníci ve veřejné správě* [přednáška]. Olomouc: PF UPOL, 15. listopadu 2012.

⁴⁵ zákon č. 231/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti.

⁴⁶ VESELÁ: *Státní...*, s. 70 - 71.

⁴⁷ KOTTNAUER: *Služební...*, s. 19.

⁴⁸ zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, č. 283/1991 Sb., o Policii ČR a další. Zákoník práce ve vztahu k těmto předpisům vykazoval delegovanou nebo subsidiární působnost.

⁴⁹ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 40.

⁵⁰ srov. čl. 79 odst. 2 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

s obnovou občanské státní služby. Naléhavost právního předpisu však spočívala zejména v nezbytnosti vytvořit stabilní státní správu, která nebude ovlivňována výsledky voleb.⁵¹ Státní správě byla vyčítána nedostatečná personální vybavenost a nevyhovující organizace vzdělávání státních úředníků. Bylo nutné zakotvit politickou nezávislost státních zaměstnanců a detailně vymezit jejich práva a povinnosti. Zákon měl také zabránit laicizaci státní služby, kdy kvůli nízkým platům ze státní správy odcházela celá řada odborníků do soukromého sektoru. Právní úprava byla nutná, kvůli regulaci počtu státních úředníků a tím také množství financí jim vydávaných.⁵²

Stejně žádoucí bylo přijmout zákon, který upraví právní poměry úředníků územně samosprávných celků. Spojený model⁵³ institucionálního řešení samosprávy a státní správy na krajské úrovni převedl působnost zrušených okresních úřadů na obce a kraje a zvýšil tak nároky na nestrannost úřednictva. Podle důvodové zprávy bylo hlavním účelem zákona přispět ke zkvalitnění veřejné správy plnou profesionalizací jejich úředníků, omezit politický vliv při rozhodování v personálních záležitostech a především přispět tímto zákonem k novému pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti. Nestrannost úředníků územně samosprávných celků se stala ještě více nezbytnou v okamžiku, kdy byl úředníkům svěřen výkon státní správy v přenesené působnosti nejen pro občany daného územního celku, ale v případě pověřených obcí také pro občany jiných obcí.

Zvláštní zákonná regulace právních poměrů úředníků veřejné správy byla nezbytná také kvůli vstupu České republiky do Evropské unie. Na zasedání Evropské rady v Madridu v roce 1995 bylo jasné stanoveno, že podmínkou vstupu kandidujícího státu do Evropské unie je existence dostatečných správních kapacit pro převzetí *acquis communautaire*⁵⁴ a jeho uplatňování.⁵⁵ Nutno zmínit, že Evropská unie žádným předpisem jednotně nereguluje právní úpravu veřejné služby v členských státech. Podoba právních předpisů v oblasti vzniku, změn, skončení služby, práv a povinností, zabezpečení zaměstnanců veřejné správy, služební kázně či vzdělávání je ponechána národnímu zákonodárství.⁵⁶ Přesto musí právní regulace

⁵¹ KOTTNAUER: *Služební...*, s. 20 – 21.

⁵² TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 53.

⁵³ Orgány samosprávy vykonávají na základě zvláštních zákonů vedle samosprávy také státní správu v přenesené působnosti, tedy prostřednictvím úředníků, kteří nejsou zaměstnanci státu, ale zaměstnanci obcí či krajů.

⁵⁴ *Acquis communautaire* je označení pro komunitární práva, tedy právo Evropské unie. Sleduje cíl jednotného společného práva ve všech členských státech.

⁵⁵ VIDLÁKOVÁ, Olga a kol. *Personalistka ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 19 – 20.

⁵⁶ KOTTNAUER: *Služební...*, s. 23.

zaměstnanců veřejné správy ve všech členských státech vycházet ze stejných principů⁵⁷ a odpovídat určitým standardům.⁵⁸

Přípravit návrh služebního zákona se ve svém programovém prohlášení zavázala vláda již v roce 1992. V průběhu let byla předložena celá řada návrhů služebního zákona s různě upravenými právními instituty vztahujícími se k výkonu služby. Teprve v roce 2000 vláda⁵⁹ schválila návrh služebního zákona⁶⁰, který byl 12. března 2002 přijat i poslaneckou sněmovnou.⁶¹ Právní poměry úředníků samosprávy byly s účinností k 1. lednu 2003 upraveny zákonem⁶² o úřednících územně samosprávných celků.⁶³

Zákonná úprava veřejné služby z roku 2002 měla napravit její podcenění v 90. letech 20. století.⁶⁴ Na úrovni státní správy však tyto cíle naplněny nadále nebyly, neboť účinnost služebního zákona byla neustále odkládána, naposledy k 1. lednu 2015.⁶⁵ I nadále přetrvával nevyhovující stav, kdy zaměstnanecké vztahy státních úředníků vznikaly stejně jako v soukromé sféře na základě pracovní smlouvy^{66 67}.

1.2 Současná právní úprava zaměstnanců veřejné správy

Současná právní úprava postavení zaměstnanců veřejné správy je postavena jak na ústavní, tak zákonné úrovni. V ústavě nalezneme jediné ustanovení o státní službě, které stanoví, že: „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“⁶⁸ Ústava nestanoví, jakým způsobem má být veřejná služba upravena, ale z jednotlivých norem ústavního pořádku a principů demokratického právního

⁵⁷ Základní principy, které upravují právní postavení zaměstnanců veřejné správy v Evropské unii, vychází z Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2000.

⁵⁸ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 52.

⁵⁹ Kromě přípravy návrhu služebního zákona vláda podnikala i jiné pro veřejnou službu podstatné kroky. Mezi ně řadíme schválení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který zakotvil pracovní vztahy zaměstnanců ve správních úřadech jako vztahy ke státu a napravil tak stav, kdy jako zaměstnavatele vystupovaly v právních vztazích orgány bez právní subjektivity. Došlo také ke schválení Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

⁶⁰ zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Zákon zakotvil veřejnoprávní služební poměr mezi státem a státním zaměstnancem. Dnem vyhlášení nabyla účinnosti pouze mála část jeho ustanovení. Plná účinnost byla odložena na 1. ledna 2004, záměr zákonodárce však zůstal nenaplněn. Více viz. TRYKAR, L. *Služební poměr státních zaměstnanců*, 2008, s. 111 - 112.

⁶¹ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 50 – 52.

⁶² zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků.

⁶³ POMAHAČ: *Veřejná...*, s. 250.

⁶⁴ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 476.

⁶⁵ ŠTEFKO: *Za kvalitní novou...*, s. 75.

⁶⁶ S výjimkou vedoucích zaměstnanců, těm se pracovní poměr zakládal zásadně jmenováním.

⁶⁷ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 44.

⁶⁸ viz. čl. 79 odst. 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění zákona č. 98/2013 Sb. účinném ke dni 1. května 2013.

státu můžeme vyvodit její základní ústavní principy.⁶⁹ „*Veřejná služba spočívá na demokratických hodnotách a to jak ve svém vnitřním uspořádání, tak v celé své činnosti. Je založena na úctě k právům a svobodám člověka a občana a na uplatňování veřejné moci jako služby všem občanům.*“⁷⁰ Principy veřejné služby jsou zakotveny i Listinou základních práv a svobod, která zaručuje všem občanům právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo prostřednictvím volených zástupců a rovný přístup všech občanů k voleným a jiným veřejným funkcím. Zaměstnanci veřejné správy mají stejná práva a svobody jako všichni občané, vylučuje se uplatňování jakýchkoliv diskriminačních hledisek. Ve veřejném zájmu lze omezit některá práva veřejných zaměstnanců. Práva mohou být omezena pouze zákonem, omezení musí platit stejně pro všechny případy a nesmí být zneužito k jiným účelům. Sama Listina umožňuje omezení práva na podnikání a jinou hospodářskou činnost, práva na stávku, práva zakládat politické stany a sdružovat se v nich taxativně vyjmenovaným skupinám veřejných zaměstnanců.⁷¹

Zákonný rámec upravující postavení zaměstnanců veřejné správy dnes tvoří zejména zákon⁷² o státní službě a zákon o úředních územně samosprávných celcích.⁷³

Zákon o státní službě je postaven na veřejnoprávní úpravě služebních vztahů. Je nutné podotknout, že zmíněný vztah není vztahem pracovněprávní povahy.⁷⁴ Důkazem této skutečnosti je ustanovení zákoníku práce, které stanoví, že závislou práci lze konat jen v základním pracovněprávním vztahu, pokud není upravena zvláštními právními předpisy, kterými jsou zákon⁷⁵ o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a pro nás důležitý zákon o státní službě.⁷⁶ Vymezení závislé práce v pracovněprávní úpravě tedy nezohledňuje výkon práce jen v soukromoprávních vztazích.⁷⁷ Zákoník práce se na služební poměry státních zaměstnanců vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví, nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpis.⁷⁸

Úředníci územně samosprávných celků jsou na rozdíl od státních úředníků v pracovním poměru k územně samosprávnému celku (kraj, obec). Na jejich právní poměry se vztahuje

⁶⁹ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 482.

⁷⁰ Tamtéž, s. 482.

⁷¹ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 41 – 42.

⁷² zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, nabyl účinnosti k 1. lednu 2015. Vznikl jako novela služebního zákona z roku 2002, z čehož vyplývá, že některé instituty služby jsou nadále podobně upraveny. Novela prošla komplexním pozměňovacím návrhem. Znění tohoto návrhu bylo následně změněno na základě dohody koaliční vlády Bohuslava Sobotky s opozicí.

⁷³ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 477.

⁷⁴ KOTTNAUER: *Služební zákon*, s. 27.

⁷⁵ zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁷⁶ viz. § 3 zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ ŠTEFKO: *Za kvalitní novou...*, s. 72.

⁷⁸ viz. § 5 zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

zákoník práce, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak.⁷⁹ Zákon je tedy úzce vázán na ustanovení zákoníku práce a upravuje pouze nezbytné odchylky, které vzhledem ke specifickým vlastnostem výkonu veřejné správy nemohou být zákoníkem práce nebo jiným pracovněprávním předpisem regulovány.

Způsob tohoto řešení byl zvolen především kvůli tomu, že rozsah odchylek od zákoníku práce je dostatečně velký na to, aby byl zpracován do obecné pracovněprávní normy. Ovšem na druhou stranu odchylky nejsou tak velké, aby musela být vypracována samostatná komplexní úprava právních poměrů těchto úředníků nezávislá na zákoníku práce, neboť by poté v právním řádu existovaly dva právní předpisy s téměř totožným obsahem.⁸⁰

Zvláštní regulace přináší do pracovněprávní úpravy poměrů těchto úředníků některé veřejnoprávní prvky, například zvláštní předpoklady pro způsobilost být úředníkem, veřejnou výzvu nebo veřejně vyhlášené výběrové řízení.⁸¹

Rozdílné systémové uspořádání státní služby a právních poměrů úředníků územní samosprávy je dnes obvyklé, neboť jednotlivé subjekty územní samosprávy mají právo na vlastní úpravu organizačních a personálních poměrů. Pracovní smlouva tomuto vyhovuje lépe, než veřejnoprávní zákon s kogentními právními normami, neboť umožňuje pružněji měnit podmínky služby a další záležitosti zaměstnaneckého vztahu.⁸²

Pokud bych měla na výše uvedené reagovat, pak dle mého názoru byla zvláštní úprava právních poměrů zaměstnanců veřejné správy logickým krokem, který zajistil určitou kontrolu nad výkonem moci, která jim byla svěřena. Sjednání zaměstnaneckých vztahů v období totalitního režimu bylo nešťastným řešením, které vedlo k potlačení principu výkonu služby jako služby veřejnosti. Myslím si, že negativní dopady odstranění úřednického práva spočívající v růstu korupce, politizaci či neodborného výkonu služby se v průběhu let dále prohlubovaly. Pokud by zákonná úprava veřejné služby byla zakotvena již v 90. letech, kdy docházelo k regulaci poměrů jiných veřejných zaměstnanců, byl by stav veřejné správy lepší. Paradoxní je podle mého názoru fakt, že právní poměry úředníků samospráv byly upraveny o dvanáct let dříve, než poměry státních zaměstnanců. Sice vztahy úředníků územních samosprávních celků zůstaly vztahy soukromoprávními, ale zákon zakotvil veřejnoprávní instituty nezbytné kvůli jejich výkonu přenesené působnosti. Pozitivně však nahlížím na skutečnost, že nakonec došlo k obnově veřejnoprávní úpravy občanské státní

⁷⁹ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 487.

⁸⁰ VIDLÁKOVÁ: *Personalistika ve...*, s. 20.

⁸¹ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 489.

⁸² HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 478 - 479.

služby, kterou naposledy zakotvila služební pragmatika. Více je o veřejnoprávním poměru a občanské státní službě uvedeno v poslední části práce.

2 Základní systémy právního postavení zaměstnanců veřejné správy

2.1 Kariérní systém

Právní postavení zaměstnanců veřejné správy je v mnoha státech odlišné. Tato skutečnost souvisí s historickým vývojem, tradicemi, ale také se sociálními a kulturními podmínkami, nebo politickými poměry v každé zemi. Podle zásadních znaků však rozlišujeme základní dva modely právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě, a to kariérní a meritní systém.⁸³ Kromě těchto systémů se literatura zmiňuje navíc o tzv. spoils systému, který byl v minulosti používán v americké praxi, ale později byl nahrazen právě výše uvedeným meritním modelem.⁸⁴

Zvláštní právní regulace úřednictva, která se vytvářela v průběhu 19. a 20. století založila služební poměr jako celoživotní úřednickou dráhu. Tento způsob se rozšířil do téměř všech států Evropy a byl postupně uzákonňován, například v Rakousku, v roce 1914 (služební pragmatika). Dnes o něm mluvíme jako o tzv. kariérním systému.⁸⁵

Kariérní systém je založen na zákonné (obvykle veřejnoprávní) úpravě služebních vztahů. Zaměstnanci je právně zaručen trvalý služební poměr, platový a služební postup.⁸⁶ Pro tento systém je charakteristické, že zaměstnání ve veřejné správě je bráno jako celoživotní profesionální dráha ve službách veřejné správy.⁸⁷ Kariérní systém dělí veřejnou službu do několika úrovní, které se dále člení do jednotlivých stupňů. Každá úroveň vyžaduje jiné nároky na kvalifikaci. Uchazeči jsou do služby vybíráni na základě přesně stanovených pravidel.⁸⁸ Noví zaměstnanci jsou přijímáni na nástupní pozice a v průběhu své služby jsou na základě zákona postupně povyšováni, pokud plní zákonem nebo jiným právním předpisem stanovené podmínky pro tento postup. Poté, co je zaměstnanec ustanoven do definitivního služebního poměru, nemůže být jeho služební poměr ze strany zaměstnavatele zrušen, nedopustí-li se ovšem disciplinárního deliktu, se kterým je spojeno ukončení služebního poměru.⁸⁹

⁸³ HORÁKOVÁ, Monika a kol. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 158.

⁸⁴ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 473.

⁸⁵ Tamtéž, s. 469.

⁸⁶ Tamtéž, s. 472.

⁸⁷ ŠPAČEK: *Personalistika ve...*, s. 9.

⁸⁸ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva - 2008 - Days of Law, 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1557.

⁸⁹ ŠPAČEK: *Personalistika ve...*, s. 9.

Výhody kariérního systému spočívají ve stabilitě služebního poměru, profesionálním výkonu služby a její nezávislosti na politickém prostředí. Nevýhodou je uzavřenost systému, strnulost služby, která je odrazem jistoty služebního postupu. Zaměstnanci postrádají motivaci ke zvyšování své kvalifikace, lepšímu výkonu služby a klesá jejich vlastní aktivita.⁹⁰

Čistá podoba kariérního systému, která zahrnuje i výše zmíněnou definitivu byla na našem území uplatněna za první republiky. Dnes je používána ve Francii, Spolkové republice Německo a dalších státech, byť v současné době jen pro úzkou kategorii úředníků.⁹¹

2.2 Meritní (smluvní) systém

Vedle kariérního systému se postupně vytvořil systém původně označovaný jako merit, ve kterém byl zaměstnanec povyšován podle zásluh, nikoliv automaticky ze zákona na základě principu seniority (služebního stáří).⁹² Meritní systém byl vytvořen ve Spojených státech amerických, kde nahradil původní systém spoils neboli systém kořisti, ve kterém byla úřednická místa obsazována podle výsledků voleb.⁹³

Pro meritní systém bylo později uplatněno označení position, neboť podle tohoto systému byli uchazeči přijímáni na určitou pracovní pozici, a to i vyšší, pokud pro ni splňovali požadované předpoklady.⁹⁴

Systém je postaven na detailním přehledu systematizovaných zaměstnaneckých míst s popisem jednotlivých činností. Na všech úrovních se jednotlivá pracovní místa obsazují na základě výběrového řízení, podle kvalifikace a pracovních výsledků. Nepřihlíží se k tomu, zda uchazeči dříve působili ve veřejném, nebo soukromém sektoru. Výběrové řízení na volné pracovní místo musí být veřejně oznámeno, aby interní i externí zájemci mohli o volné místo požádat a účastnit se soutěže. Služba se zakládá smlouvou na dobu určitou či neurčitou.⁹⁵

Výhody systému spočívají ve větší pružnosti a schopnosti přizpůsobit se aktuálním potřebám. Systém umožňuje fluktuaci⁹⁶ zaměstnanců, která působí proti kastovníctví a přináší do veřejné správy soutěživost a zkušenosti ze soukromého sektoru. Nevýhodou je menší důraz systému na hodnoty a principy veřejné správy a větší politický vliv na personální řízení.⁹⁷

⁹⁰ PĚKNÁ: *Veřejná služba a systémy...*, s. 1557.

⁹¹ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 472 – 473.

⁹² POMAHAČ: *Veřejná...*, s. 126.

⁹³ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 19.

⁹⁴ POMAHAČ: *Veřejná...*, s. 127.

⁹⁵ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 19.

⁹⁶ Fluktuaci rozumíme nepravidelné přecházení zaměstnanců ze soukromého do veřejného sektoru a naopak.

⁹⁷ HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 467.

Meritní systém je v současné době uplatňován v severských zemích tedy v Nizozemsku, Dánsku, Finsku nebo Švédsku.⁹⁸

V první polovině minulého století byly v jednotlivých státech uplatňovány téměř čisté podoby kariérního, nebo meritního systému. V současné době se prvky obou systému navzájem prolínají, z čehož vyplývá, že můžeme hovořit spíše o systémech smíšených, ve kterých dominují prvky kariérního nebo meritního systému.⁹⁹

2.3 Systémy právního postavení zaměstnanců veřejné správy ve vybraných zemích Evropy

Vzhledem k výše uvedené obecné charakteristice základních systémů, uvedu popis systému veřejné služby ve Francii, která je typickým zástupcem kariérního systému a Nizozemí, kde je systém svými strukturálními prvky blízký modelu merit.

a) Francie

Francouzská veřejná služba má své základy zakotveny v ústavě, která obsahuje formálněprávní i materiálněprávní ustanovení zásadního významu.¹⁰⁰ Práce ve službách státu je ve Francii výrazem určité prestiže, čímž je odůvodněna i zvláštní právní úprava postavení úředníků, která je vyjímá z působnosti pracovního práva. Struktura veřejné služby je založena na jednom obecném zákoně, který vytváří obecný rámec pro všechny kategorie veřejných zaměstnanců a třech zvláštních zákonech, které vyjadřují rozdíly mezi jednotlivými kategoriemi veřejné služby.

Francouzská veřejná služba je tvořena třemi kategoriemi, a to službou státní, službou územní a službou nemocniční. Právní regulaci veřejné služby tvoří:

- 1) zákon 83-634 upravující práva a povinnosti úředníků
- 2) zákon 84-16 upravující pravidla pro postavení úředníků státní služby,
- 3) zákon 84 -53 upravující pravidla pro postavení úředníků územní veřejné služby
- 4) zákon 86-33 upravující pravidla pro postavení úředníků nemocniční veřejné služby.

Vyjmenované právní předpisy jsou čtyři základní pilíře, které upravují právní postavení většiny zaměstnanců veřejné správy ve Francii a tvoří tzv. Generální statut veřejné služby. Nicméně představují pouze základ, který je doplněn množstvím podzákonných

⁹⁸ PĚKNÁ: *Veřejná služba a systémy*..., s. 1558.

⁹⁹ POMAHÁČ: *Veřejná správa*, s. 127.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 128.

předpisů (statutů).¹⁰¹ Každá kategorie veřejné služby se dále vnitřně člení na sbory, přičemž toto členění má významný vliv na postavení úředníků a průběh jejich kariéry. Sbory v rámci státní služby se zařazují do kategorií A, B, C a D, podle kvalifikačních požadavků na vstup úředníka do sboru a určují také jejich odměňování. Sbor tvořený úředníky je podřízen danému zvláštnímu statutu a úředníci v něm zastávají odpovídající hodnost.¹⁰²

Generální statut a související podzákonné předpisy se vztahují na tzv. *fonctionnaires*, které zákon upravující státní službu vymezuje jako osoby, které jsou jmenovány do stálého zaměstnání, je jim přiznána definitiva a hodnost v hierarchii příslušného úřadu. Kromě těchto zaměstnanců zná francouzská veřejná služba i jiné kategorie zaměstnanců, kteří mají odlišné právní postavení a nespádají tudíž pod Generální statut. Mezi tyto kategorie patří tzv. smluvní úředníci, „pomocní“ zaměstnanci a stážisti.¹⁰³

Obecný zákon stanoví, za jakých předpokladů se osoba nemůže stát úředníkem. Úředníci všech tří kategorií veřejné služby jsou nabíráni do služby prostřednictvím konkurzů, které se dělí na konkurzy externí a interní. Povahu konkurzů pro daný sbor stanoví zvláštní statut. Interní konkurz umožňuje změnu postu v rámci veřejné služby, například přechod ze státní veřejné služby do veřejné služby územní a také změnu pozice v rámci daného úřednického sboru. Konkurz tedy umožňuje postup v rámci služebního úřadu. Konkurz je vedený porotou a se skládá z několika fází, mezi které řadíme vyhlášení konkurzu, kontrolu předpokladů pro účast v konkurzu, průběh zkoušky, vyhodnocení a vyhlášení výsledků.¹⁰⁴

Francie jako typická země kariérního systému uplatňuje vzdělávání před nástupem do služby. Kandidáti, kteří se vzdělávají na správních školách, například ENA (Národní škola správy) či IRA (regionální správní instituty) jsou posíláni do konkurzů poté, co dokončí přípravné studium pro danou úřední pozici.¹⁰⁵ Nábor, který se používá ke vstupu do ENA a dalších škol, ze kterých absolventi vstupují do veřejné služby, lze označit za třetí svou povahou externí konkurz určený pro uchazeče s odpovídající praxí ze soukromého sektoru a veřejných volených funkcí.¹⁰⁶

Po úspěšném konkurzu je osoba jmenována a do zaměstnání vstupuje v pozici úředníka stážisty. Stáž bychom mohli přirovnat ke zkušební době. Po úspěšném vykonání stáže je úřadem přiznána zaměstnanci definitiva. Tou rozumíme jednostranný akt, kterým je úředníkovi udělena hodnost a s konečnou platností je zařazen do hierarchie příslušného sboru.

¹⁰¹ HODA, Daniel. Právní úprava veřejné služby ve Francii. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 7-8, s. 440 - 441.

¹⁰² Tamtéž, s. 446 - 447.

¹⁰³ Tamtéž, s. 442 - 445.

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 449 - 452.

¹⁰⁵ POMAHAČ: *Veřejná správa*, s. 128.

¹⁰⁶ HODA: *Právní úprava...*, s. 452.

Důležité je zmínit, že na definitivu není právní nárok, a pokud stážista nesplní odborné i morální předpoklady nemusí mu být daným orgánem udělena.¹⁰⁷

Úředníci jsou povinni zasvětit veškerou profesní činnost svěřeným úkolům, respektovat nadřízené, zachovávat služební tajemství a další.¹⁰⁸ Za porušení povinností lze uložit úředníkovi disciplinární sankci například důtku, dočasné vyřazení z funkce, vyřazení ze seznamu osob navržených k povýšení či dokonce odvolání z funkce.¹⁰⁹

Služební postup úředníka veřejné služby spočívá v postupu platovém a hierarchickém. Právo na platový postup je úředníkovi zaručen zákonem v závislosti na odpracované roky ve službě a nemůže mu být odepřen ani na základě negativního hodnocení. Na druhou stranu, pokud bude úředník dosahovat dobrého hodnocení, může dosáhnout platového postupu rychleji. Hierarchický postup znamená zvýšení platu a postup v daném sboru (na vyšší hodnost), v němž je úředník zařazen. Obecně může k hierarchickému postupu dojít na základě interního konkurzu, interním povýšením bez konkurzu či dalším způsobem, který stanoví zvláštní statut pro daný sbor. Tento postup je dán kombinací odpracovaných let, hodnocení a specifických podmínek sboru.¹¹⁰

Kariéra úředníka může být definitivně ukončena několika způsoby, jde o odchod do důchodu, demisi, odvolání nebo propuštění. Definitivní služební poměr umožňuje propustit úředníka, pokud úředník trpí profesními nedostatky nebo fyzickou nezpůsobilostí. Definitiva tak chrání zaměstnance pouze před propuštěním z ryze ekonomických, organizačních a politických důvodů.¹¹¹

b) Nizozemsko

Nizozemsko obdobně jako Francie uznává zvláštní charakter zaměstnávání ve veřejné službě jak na její ústřední, tak místní úrovni. Tento charakter souvisí s definicí specifického právního postavení u většiny zaměstnanců veřejného sektoru. Kromě skupiny statutárních zaměstnanců tu rozlišují také kategorii smluvních zaměstnanců veřejného sektoru.¹¹²

V Nizozemsku je právní postavení zaměstnanců veřejné správy vybudováno na meritním systému veřejné služby.¹¹³ Nizozemsko stejně jako Francie patří mezi státy, které ve svých

¹⁰⁷ HODA: *Právní úprava...*, s. 454 – 456.

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 456 – 457.

¹⁰⁹ Tamtéž, s. 460 – 462.

¹¹⁰ Tamtéž, s. 468.

¹¹¹ Tamtéž, s. 469.

¹¹² GUERBER, Jacques. *Zaměstnanci místní samosprávy v patnácti zemích Evropské unie*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004, s. 24.

¹¹³ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 31.

ústavách zakotvují zásadní ustanovení pro veřejnou službu.¹¹⁴ V právní úpravě převažují prvky systému merit, ale zaměstnanecký poměr tu nevzniká smlouvou. Hlavním pramenem právní úpravy nizozemského služebního práva je služební zákon z roku 1929 (Ambtenarenwet). Služební zákon se odlišuje od obecného pracovního práva tím, že úředníci jsou do pracovního poměru přijímáni na základě jmenování, nikoliv pracovní smlouvy, jsou předmětem specifického disciplinárního zákonodárství a mohou být ze služby propuštěni pouze z důvodů stanovených všeobecným předpisem pro veřejnou službu (Algemeen rijksambtenarenreglement).¹¹⁵

Podmínkou přijetí do služby je státní občanství, odborné předpoklady, trestní zchovalost a pro určité funkce je vyžadováno i psychologické a zdravotní vyšetření. Zaměstnanci jsou vybíráni na základě výsledků přijímacího pohovoru.¹¹⁶ Nábor začíná nejprve konzultací v rámci registru dostupných státních zaměstnanců a těch, kteří chtějí změnit pozici. Otevřená výzva je vydána v rámci dotčeného ministerstva a následně v tisku s popisem práce a požadovanými zkušenostmi. Výběr je ponechán vedoucímu daného oddělení.¹¹⁷

Uchazeči neskládají žádnou vstupní srovnávací zkoušku. Důležitým kritériem přijímacího řízení je vzdělání, pracovní zkušenosti a motivace. Výběrového řízení se mohou účastnit externí i interní kandidáti. Každá volná pracovní pozice na všech úrovních v rámci veřejné služby může být obsazena jakýmkoliv uchazečem, který splňuje kvalifikační požadavky pro dané místo. Nizozemská veřejná služba je založena na systému veřejného práva, ale podmínky zaměstnávání státních úředníků jsou velmi blízké soukromému sektoru. Jde o projev normalizační politiky nizozemské vlády.¹¹⁸

Státní zaměstnanci mají stejná politická práva a sociální postavení jako zaměstnanci soukromého sektoru. Povinností zaměstnanců je nestrannost, loajalita a úřední mlčenlivost. Státní zaměstnanci mají právo vstupovat do odborů a politických stran, musí se však chovat v souladu s požadavky vyplývajících z jejich funkce.

Odměňování zaměstnanců závisí na dané pracovní pozici a služebním hodnocení. K dispozici je 19 platových tříd. Zaměstnanec dosáhne vyššího platu po jednom roce na dané

¹¹⁴ POMAHÁČ: *Veřejná...*, s. 128.

¹¹⁵ DPADM, DESA. *Kingdom of the Netherlands. Public administration. Country profile*. United Nation, 2006, [online]. Dostupné na <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023318.pdf>>.

¹¹⁶ TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 31.

¹¹⁷ MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. DGAFP, 2008, [online]. Dostupné na <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf>.

¹¹⁸ DPADM: *Kingdom of the...*, [online]. Dostupné na <<http://unpan1.....023318.pdf>>.

pozici, pokud má uspokojivé pracovní výsledky. Systém však zaměstnancům neposkytuje nárok na služební postup.

V Nizozemí neexistuje žádný počáteční systém vzdělávání státních úředníků, ale je zde poskytován všem zaměstnancům vysoce vyvinutý systém dalšího vzdělávání prostřednictvím centrální a místní vládní vzdělávací instituce ROI (Opleidingsinstituut voor de Rijksoverheid), nebo instituce EIPA (European Institute of Public Administration), která poskytuje vzdělávání v oblasti veřejných úkolů.¹¹⁹ V Nizozemí je vzdělávání dobrovolné, ale vláda je povinna vzdělávání zabezpečit.¹²⁰

Nizozemská právní úprava veřejné služby disponuje jediným prvkem kariérního systému, a to specifickou disciplinární právní úpravou.¹²¹ Úředníkovi může být za porušení jeho povinností uložena disciplinární sankce, která spočívá například v povinnosti vykonat dodatečnou práci bez nároku na odměnu.¹²²

Skončit zaměstnanecký poměr lze na rozdíl od právní úpravy veřejné služby ve Francii, také z organizačních důvodů, například z důvodu nadbytečnosti a snižování stavu.¹²³

Poslanecká sněmovna v Nizozemí 4. února 2014 přijala návrh, který by měl změnit zákon o státní službě tím, že pracovní poměr bude nově vznikat na základě pracovní smlouvy a úředníci tak budou spadat do režimu soukromého práva. Účinnost zákona se předpokládá od 1. ledna 2017.¹²⁴

¹¹⁹ MINISTÈRE: *Administration and...*, [online]. Dostupné na <<http://www.fonct....states.pdf>>.

¹²⁰ POMAHAČ: *Veřejná...*, s. 129.

¹²¹ Tamtéž, s. 128.

¹²² TRYKAR: *Služební poměr...*, s. 32.

¹²³ JEŽKOVÁ, Daniela. *Zákon o státní službě a náš byrokratický aparát* [online]. *pravni prostor.cz*, 19. prosince 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/k-zakon-o-statni-sluzbe-a-nas-byrokraticky-aparat>>.

¹²⁴ VNG. *Wetsvoorstel normalisering in Tweede Kamer aangenomen* [online]. *vng.nl*, 4. února 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/arbeidsvoorwaarden/nieuws/wetsvoorstel-normalisering-in-tweede-kamer-aangenomen>>.

3 Občanská státní služba v České republice

3.1 Postavení státního zaměstnance

Jak již bylo uvedeno v první kapitole práce, právní poměry zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravil s účinností od 1. ledna 2015 zákon o státní službě, jehož cílem bylo odpolitizování státní správy, stanovení kritérií pro nábor a odměňování úředníků, stanovení podmínek služebního postupu a zajištění vysoké úrovně vzdělanosti úředníků.¹²⁵ Jelikož zákon vznikl jako novela služebního zákona, jsou mnohé instituty právního předpisu upraveny podobně. Také zákon o státní službě upravuje pouze služební poměr občanské státní služby, neboť, jak jsme se již dozvěděli, v průběhu 90. let byla pro většinu veřejných zaměstnanců vytvořena samostatná právní úprava.

Zákon se tedy vztahuje pouze na tzv. malou službu a nezahrnuje, ani zaměstnance jiných veřejných služeb jako učitele, zdravotnické pracovníky státních a obecních zdravotnických zařízení a rovněž zaměstnance územních samosprávných celků, neboť jejich pracovní poměr je založen k obci či kraji, nikoliv ke státu.¹²⁶

Zákon byl vytvořen k regulaci právních poměrů státních zaměstnanců, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu. Kromě toho zákon upravuje také organizační věci služby, služební vztahy a odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služby. Zákon se však dotýká i organizačních věcí zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu.¹²⁷

Státním zaměstnancem je podle zákona pouze fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a byla zařazena na služební místo, popřípadě jmenována na služební místo představeného k výkonu služby¹²⁸. Představeným zákon chápe státního zaměstnance, který má právo vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim úkoly a příkazy.¹²⁹ Státní zaměstnanci podléhají kategorizaci podle služebního místa, na které je stanoven požadovaný stupeň vzdělání a je s ním rovněž spojeno služební označení¹³⁰ a platová třída^{131 132}.

¹²⁵ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Programové prohlášení vlády* [online]. vlada.cz, 14. února 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>>.

¹²⁶ POMAHAČ: *Veřejná...*, s. 131.

¹²⁷ viz. § 1 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ Službou se rozumí výkon činností uvedených v § 5 zákona o státní službě. Obory služby stanoví nařízení vlády č. 4/2015 Sb.

¹²⁹ viz. § 6 a § 9 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ např. referent, odborný referent atd., představení např. náměstek pro řízení sekce, ředitel odboru atd.

¹³¹ příloha č. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, Charakteristika platových tříd. Vláda na jejím základě stanovila nařízením č. 302/2014 Sb., katalog správních činností a jejich zařazení do jednotlivých platových tříd.

¹³² viz. § 7- 9 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Jedním z uvedených cílů zákona je omezení politického vlivu na výkon státní správy, z tohoto důvodu se zákon nevztahuje na fyzické osoby, které jsou spojeny přímo, či nepřímo s politickou mocí.¹³³ Působnost zákona tedy nespadá na člena vlády a jeho poradce, náměstka člena vlády a ostatní zaměstnance, kteří pracují pro člena vlády nebo jeho náměstka, vedoucího Úřadu vlády a jeho zaměstnance, předsedy a místopředsedy vyjmenovaných správních úřadů, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu. Zákon se také nevztahuje na zaměstnance zařazené v bezpečnostních sborech a zaměstnance, kteří konají pouze pomocné práce ve správních úřadech a rovněž zaměstnance, kteří tyto pomocné práce řídí a kontrolují.¹³⁴

Institucionální působnost dopadá na správní úřady. „*Správním úřadem pro účely tohoto zákona je ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy.*“¹³⁵ Institucionální působnost zákona tedy zahrnuje ministerstva a jiné ústřední správní úřady vymezené kompetenčním zákonem¹³⁶, podřízené správní úřady a tzv. zprostředkující subjekty Evropských strukturálních investičních fondů. Dopad zákona na zprostředkující subjekty ESIF byl požadavek Evropské Komise, která vyžadovala, aby se zákon týkal i osob, které administrují čerpání dotací z Evropských fondů.¹³⁷

Každý správní úřad je pro účely zákona o státní službě označován jako služební úřad. Obec, v níž má služební úřad, nebo jeho organizační složka sídlo je nazývána služebním působišťem státního zaměstnance.¹³⁸

Zákon o státní službě obnovil veřejnoprávní zaměstnanecký poměr mezi státem a jeho zaměstnancem. Službu státní zaměstnanec vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou nebo určitou. Zpravidla se služba vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou, ale zákon umožňuje i výjimky. Do služebního poměru na dobu určitou se přijímá osoba, která doposud nevykonala úřednickou zkoušku nebo v případě, kdy je třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance.¹³⁹

Služební poměr se od pracovněprávního poměru odlišuje v celé řadě znaků, neboť je založen na užším vztahu mezi zaměstnavatelem a jeho zaměstnancem. Služební poměr potlačuje smluvní princip a autonomii vůle, což spočívá v omezení smluvních dispozic

¹³³ KOTTNAUER: *Služební zákon*, s. 34.

¹³⁴ viz. § 2 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ viz. § 3 Tamtéž.

¹³⁶ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹³⁷ VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě I* [online]. pravni prostor.cz, 15. prosince 2014 [cit. 2. února 2015] Dostupné na < <http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>>.

¹³⁸ viz. § 4 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ viz. § 20 – 21 Tamtéž.

při zakládání i v průběhu služebního poměru, zejména se jedná o možnost jednostranných změn práv a povinností zaměstnance. Ve veřejnoprávní úpravě převažují kogentní normy, které neumožňují účastníkům služebního poměru zakládat práva nebo povinnosti, se kterými předem zákon nepočítá¹⁴⁰. Další specifika spočívají v rozsáhlejších povinnostech, omezení práv, zvláštních výhodách a speciálních požadavcích na kvalifikaci.¹⁴¹

Do služebního poměru se osoba přijímá rozhodnutím služebního orgánu¹⁴².¹⁴³ Rozhodnutí o vzniku, změně či zrušení služebního poměru, ale i jiná rozhodnutí týkající se služby jsou správními akty vydanými ve správním řízení (neboť zasahují do veřejných subjektivních práv a povinností) a je tedy kladen důraz na jejich věcnou, formální stránku a správnost procesu vedoucí k jejich vydání. Tyto rozhodnutí lze napadnout odvoláním, popřípadě přezkoumat soudem v rámci správního soudnictví.¹⁴⁴ Samotný zákon upravuje vlastní procesní úpravu řízení ve věcech služby se subsidiárním použitím správního řádu.¹⁴⁵ Volba veřejnoprávní úpravy je dle mého názoru správná, protože na základě uvedené charakteristiky poskytuje větší stabilitu zaměstnaneckého poměru a ochranu zaměstnanců, neboť rozhodnutí ve věcech služby lze přezkoumat, a zabránit tak politickým strategiím v rámci služby.

Aby se mohla osoba stát státním zaměstnancem, musí být u ní předpoklad, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku státu a řádně vykonávat službu. Na přijetí do služebního poměru není právní nárok.¹⁴⁶

Volné služební místo, a stejně tak volné služební místo představeného, je obsazováno na základě výběrového řízení.¹⁴⁷ Tato úprava respektuje čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mají občané právo na rovný přístup k veřejným funkcím.¹⁴⁸ Státní zaměstnanec musí podat písemnou žádost o zařazení, popřípadě jmenování na služební místo představeného. Jiné osoby podávají žádost o přijetí do služebního poměru, jejíž součástí je také žádost o zařazení na služební místo, popřípadě jmenování na místo představeného.

¹⁴⁰ Zaměstnanecký vztah veřejnoprávní povahy je spjat s ústavní zásadou čl. 2 odst. 3 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, z které vyplývá, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a za podmínek stanovených zákonem. Rámec práv a povinností musí tedy stanovit zákon.

¹⁴¹ ŠTEFKO: *Za kvalitní...*, s. 75 – 76.

¹⁴² Služebním orgánem je vláda nebo ministr vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi pro státní službu..., srov. § 10 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹⁴³ viz. § 23 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁴ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Podněty a návrhy členů vlády. Příloha č. 3 srovnání soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy* [online]. korupce.cz, 31. srpna 2011 [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/6b---prilohy-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-3--unora-2012---verze-pro-jednani-vlady.pdf>.

¹⁴⁵ viz. § 159 – 169 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁶ viz. § 22 – 23 Tamtéž.

¹⁴⁷ viz. § 24 a § 51 Tamtéž.

¹⁴⁸ KOTTNAUER: *Služební...*, s. 75.

Výběrové řízení musí být vyhlášeno na úřední desce služebního orgánu, který jej vyhlašuje.¹⁴⁹ Žadatel o přijetí do služebního poměru musí splňovat zákonem předepsané předpoklady.¹⁵⁰

S žadatelem provede výběrová komise pohovor. Pohovor je zaměřen na obor služby, jehož se výběrové řízení týká. Může být doplněn písemnou zkouškou. Na základě pohovoru jsou z úspěšných žadatelů vybráni tři nejvhodnější kandidáti. Komise musí sestavit pořadí dalších kandidátů, kteří uspěli a také seznam těch, kteří neuspěli. Z tří nejvhodnějších žadatelů, služební orgán po dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným, vybere jednoho, který bude přijat do služebního poměru. V případě, že tři nejvhodnější kandidáti odstoupí, vybere služební orgán dalšího v pořadí z úspěšných kandidátů. Neuspěje-li žádný žadatel nebo služební orgán žádného zmíněnými postupem nevybere, výběrové řízení se zruší a vyhlásí se nové.¹⁵¹

Způsob nastavení výběrových řízení je kritizován zejména ze strany neziskových organizací. Ty požadovaly, aby volná služební místa byla v prvním kole obsazována ze stávajících státních zaměstnanců (vnitřní výběrové řízení) a otevřené výběrové řízení se konalo na všechny pozice v rámci druhého kola, pokud by nikdo nebyl ve vnitřním řízení vybrán. Z výše uvedeného, ale vyplývá, že zákon zakotvil obsazování úřednických pozic ve výběrovém řízení na základě obecných požadavků, které nejsou žádným způsobem omezeny různými koly výběrového řízení. Výjimku tvoří výběrové řízení na služební místo náměstka pro státní službu, které je sice obsazováno také v jednokolovém výběrovém řízení, ale mohou se ho účastnit pouze zákonem taxativně stanovené osoby (státní zaměstnanec na pozici vedoucího služebního úřadu, státního tajemníka, či ředitel krajského úřadu).¹⁵² Tyto osoby musí kromě obecných požadavků splňovat věkovou hranici 40 let a zákonem stanovenou délku ve výkonu vedoucí funkce.

Ve dvoukolovém výběrovém řízení se obsazuje místo státního tajemníka, či vedoucího služebního úřadu a tříkolové řízení zákon upravil například pro místo náměstka pro řízení sekce, nebo ředitele sekce. I v těchto případech se výběrového řízení mohou účastnit pouze osoby v taxativně stanovených funkcích a stanovenou délkou praxe, přičemž v jednotlivých kolech se nároky na uchazeče snižují.¹⁵³ Dle názoru neziskových organizací, nastavení výběrové řízení snižuje roli kariérního prvku a odlišnosti v obsazování jednotlivých pozic

¹⁴⁹ viz. § 24 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ viz. § 25 Tamtéž.

¹⁵¹ viz. § 27 – 28 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² FRANKOVÁ, Lenka a kol. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 30. září 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9251-zaslali-jsme-senatorum-stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona>>.

¹⁵³ viz. § 52 – 58 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

jsou nepřehledné a spíše nahodilé, než racionální. Kritizována je také skutečnost, že pořadí úspěšných kandidátů stanovené výběrovou komisí je nezávazné. Může být vybíráno ze tří kandidátů, a pokud se žádný nebude služebnímu orgánu zdát vhodný, výběrové řízení se zruší. Negativně se staví i k faktu, že členové výběrové komise jsou nominováni převážně politicky^{154 155}.

Jak již bylo uvedeno, služební poměr přináší do právního postavení státního zaměstnance větší míru právní odpovědnosti, povinností a omezení některých práv. V den nástupu do služby skládá státní zaměstnanec služební slib, kterým se zavazuje k dodržování právních a služebních předpisů, příkazů nadřízených a nestrannému výkonu svých povinností.¹⁵⁶

Zásadní povinností státního zaměstnance je úspěšné složení úřednické zkoušky.¹⁵⁷ Služební zákon z roku 2002 umožnil složit úřednickou zkoušku po absolvování přípravy na službu. Zkouška ověřila, zda je osoba odborně připravena zastávat místo v oboru služby, pro který se připravovala.¹⁵⁸ Současná podoba zákona přípravu na službu nezakotvila a pojímá úřednickou zkoušku nikoliv jako formu vyřazování, ale zvýšení kvalifikace.¹⁵⁹ Úřednická zkouška není podmínkou přijetí do služby, ani součástí výběrového řízení. Státní zaměstnanec, který dosud nevykonal úřednickou zkoušku, je přijat do služby na dobu určitou¹⁶⁰, ve které je povinen zkoušku vykonat.

Zkouška se skládá z obecné a zvláštní části. Obecná část se koná písemně a ověřuje základní znalosti organizace veřejné správy a jiné. Teprve po jejím úspěšném složení, se koná její zvláštní část, která je provedena ústní formou a ověřuje odbornou připravenost pro další výkon služby. Po úspěšném vykonání zkoušky vzniká nárok na změnu trvání služby na dobu neurčitou. Zkoušku lze opakovat pouze jednou. V případě neúspěchu služební poměr končí, a to nejpozději uplynutím doby určité.¹⁶¹ Dle mého názoru byla koncepce původního služebního zákona v tomto směru lepší, neboť složení zkoušky bylo jednou z podmínek, která předcházela vzniku služebního poměru a nevznikal tak zbytečně služební poměr osobám bez dostatečné odborné kvalifikace.

¹⁵⁴ např. Členy výběrové komise při jmenování náměstka pro státní službu jmenuje a odvolává vláda.

¹⁵⁵ FRANKOVÁ, Lenka a kol. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 30. září 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9251-zaslali-jsme-senatorum-stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona>>.

¹⁵⁶ viz. § 32 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁷ viz. § 35 Tamtéž.

¹⁵⁸ KOTTNAUER: *Služební...*, s. 83.

¹⁵⁹ FRANKOVÁ, Lenka a kol. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 30. září 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9251-zaslali-jsme-senatorum-stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona>>.

¹⁶⁰ viz. § 21 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ viz. § 35 – 42 Tamtéž.

Další povinností, ale zároveň také právem státního zaměstnance je prohlubovat si vzdělání.¹⁶² Prohlubováním vzdělání zákon chápe vstupní, průběžné vzdělávání státních zaměstnanců, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání. Účelem prohlubování vzdělání je zajistit další odborný růst zaměstnance. Rozsah prohlubování vzdělání určí služební orgán na základě služebního hodnocení státního zaměstnance. Zákon umožňuje poskytnut státnímu zaměstnanci individuální volno ke studijním účelům. Státní zaměstnanec má také možnost zvyšovat své vzdělání studiem na vysoké, či vyšší odborné škole na náklady služebního úřadu, ale pouze s jeho povolením. Služební úřad poskytne zaměstnanci během studia služební volno a náhradu platu.¹⁶³

Zásadní povinností státních zaměstnanců je dodržování služební kázně.¹⁶⁴ Zákon o státní službě upravuje obecnou úpravu disciplinárního deliktu. Tímto deliktem rozumíme delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním vztahu k určité instituci se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajících z tohoto služebního vztahu. Subjektem disciplinárního deliktu může být pouze osoba příslušející k dané instituci. Objektem deliktu je obvykle služební kázeň či pořádek uvnitř instituce. Protiprávní jednání spočívá v zaviněném jednání, které může naplňovat i skutkovou podstatu trestného činu nebo jiného deliktu. Disciplinární odpovědnost je odpovědností veřejnoprávní, proto jí nepodléhají úředníci územních samosprávných celků, ale státní zaměstnanci ano. Sankce ukládané za disciplinární delikt mohou být morálního charakteru, ale i sankce peněžité. Zákon, který zakládá disciplinární odpovědnost, upravuje také řízení o těchto deliktech.¹⁶⁵

Kárným proviněním je dle zákona zaviněné porušení služební kázně, tedy porušení povinností vyplývajících z právních, služebních předpisů a služebních příkazů. Za kárné provinění lze státnímu zaměstnanci uložit kárné opatření ve formě důtky, snížení platu o 15% na dobu 3 měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, či propuštění ze služby. Kárná odpovědnost zaniká, jestliže do 1 roku od zavinění nebylo kárné řízení zahájeno.¹⁶⁶ Zákon vylučuje souběh kárného opatření se soudním potrestáním, které se uplatňuje přednostně. Předpis tedy dodržuje zásadu ne bis in idem (ne dvakrát za stejnou věc).¹⁶⁷ Kárnou pravomoc vykonávají kárné komise prvního a druhého stupně.¹⁶⁸ Kárná komise druhého stupně plní funkci odvolacího orgánu. Zákon upravuje průběh kárného řízení

¹⁶² viz. § 77 a § 79 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ viz. § 109 – 111 Tamtéž.

¹⁶⁴ viz. § 77 Tamtéž.

¹⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 455 – 456.

¹⁶⁶ viz. § 87- 90 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁷ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 496.

¹⁶⁸ viz. § 91 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

za subsidiárního použití správního řádu.¹⁶⁹ Dle mého názoru je úprava kárné odpovědnosti formou zvýšení míry právní odpovědnosti, která zaručí efektivní potrestání státního zaměstnance, který se ve služebním slibu zavázal k řádnému plnění služby. Myslím si, že odpovědnost státních zaměstnanců musí být větší, neboť se svojí činností podílí na výkonu veřejné moci. Otázkou tedy zůstává, zda by i úředníci územní samosprávy neměli podléhat takovéto odpovědnosti.

Povinnosti státních zaměstnanců souvisejí také s dodržováním služební etiky, například povinnost nepřijímat dary a jiné výhody v souvislosti s výkonem služby, zdržet se jednání vedoucí ke střetu zájmu či zachovávat mlčenlivost.¹⁷⁰ S výkonem služby je spojeno omezení zákonem stanovených práv. Státní zaměstnanci jsou omezeni v podnikatelské či jiné výdělečné činnosti. Představeným nenáleží právo na stávku a nesmí být po dobu trvání služebního poměru členy politické strany nebo hnutí.¹⁷¹ Zaměstnanec má právo na plat a platový postup, podat ve věcech výkonu služby stížnost či na zajištění podmínek pro řádný výkon služby.¹⁷²

Služební poměr státního zaměstnance může skončit smrtí zaměstnance, uplynutí doby určité, na základě rozhodnutí služebního orgánu, a to nejčastěji z důvodů profesních nedostatků zaměstnance (dvě po sobě jdoucí negativní hodnocení), dále na žádost zaměstnance nebo ze zákona, tedy v případě odsouzení za trestný čin, omezení svéprávnosti, uložení kárného opatření propuštění ze služby či dovršením věkové hranice 70. let.¹⁷³

3.2 Organizace státní služby

Počet státních zaměstnanců a výdaje na jejich platy usměrňuje systematizace, kterou připravuje Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí a schvaluje vláda. Systematizace stanoví počet služebních míst a objem prostředků na platy státních zaměstnanců.¹⁷⁴

Zvláštním útvarem pro správu organizačních věcí služby a služebních vztahů státních zaměstnanců bylo podle původního služebního zákona Generální ředitelství státní služby, jako organizační jednotka Úřadu vlády v čele s generálním ředitelem. Generální ředitelství disponovalo řídicí, kontrolní a rozhodovací pravomocí.¹⁷⁵ Současná podoba zákona o státní

¹⁶⁹ viz. § 168, § 159 – 160 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁰ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 495.

¹⁷¹ viz. § 80 – 82 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² viz. § 79 Tamtéž.

¹⁷³ viz. § 71 – 74 Tamtéž.

¹⁷⁴ viz. § 17 Tamtéž.

¹⁷⁵ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 496.

službě však tento útvar zrušila.¹⁷⁶ Vláda České republiky svým usnesením převedla problematiku personálních a vzdělávacích činností ve státní správě z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra.¹⁷⁷ V Ministerstvu vnitra byla zřízena sekce pro státní službu, jako jeho organizační jednotka v čele s náměstkem pro státní službu.¹⁷⁸ Sekce pro státní službu tedy nahradila bývalé Generální ředitelství státní služby, ale její pravomoci byly změněny spíše na metodické, koordinační a organizační. Naopak zrušením generálního ředitelství, byla posílena pozice státních tajemníků v jednotlivých resortech.¹⁷⁹

Ministerstvo vnitra, podle zákona připravuje návrh systematizace služebních míst, koordinuje systém hodnocení státních zaměstnanců, koordinuje vzdělávání, připravuje vzdělávací programy a rámcová pravidla pro jejich vzdělávání a plní další úkoly stanovené zákonem. Takto stanovenou působnost ministerstva vykonává sekce pro státní službu s výjimkou působnosti svěřené přímo ministrovi vnitra, náměstkovi pro státní službu, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli pro státní službu. Personální ředitel pro státní službu má postavení ředitele odboru a zřizuje se pouze v sekci pro státní službu.

V ministerstvech a v Úřadu vlády se zřizuje služební místo státního tajemníka, který má postavení náměstka pro řízení sekce. Státní tajemník zajišťuje organizační věci služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců včetně vedoucího podřízeného správního úřadu. Stejnou funkci v jiných správních úřadech zastává vedoucí služebního úřadu¹⁸⁰.¹⁸¹ Státní tajemník je tedy „pánem“ veškerých služebních vztahů v ministerstvu (Úřadu vlády), právě on odpovídá za veškerá rozhodnutí ve věcech služby, které může státní zaměstnanec napadnout u nadřízeného služebního orgánu¹⁸² (náměstek pro státní službu).¹⁸³

Následek zrušeného Generálního ředitelství je roztržštění kompetencí v rámci organizace služby mezi náměstkem pro státní službu, Ministerstvem vnitra jako celek či ve spolupráci s Ministerstvem financí (systematizace), ale také vládu a jí vydaná nařízení. Tato roztržštěnost dle názoru neziskových organizací negativně ovlivní koordinační funkci státní služby. Podle neziskových organizací došlo zrušením Generálního ředitelství také

¹⁷⁶ viz. § 202 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷ VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení vlády České republiky k návrhu řešení organizačních, rozpočtových a personálních záležitostí souvisejících s dosavadní přípravou implementace zákona o státní službě* [online]. mvcr.cz, 22. září 2014 [cit. 5. března 2015] Dostupné na <www.mvcr.cz/soubor/uv-776-2014-k-mater-ope-pdf.aspx>.

¹⁷⁸ viz. § 13 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁹ VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě II* [online]. pravni prostor.cz, 17. prosince 2014 [cit. 5. března 2015] Dostupné na <<http://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-ii>>.

¹⁸⁰ srov. § 9 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ viz. § 13 – 15 Tamtéž.

¹⁸² srov. § 162 a § 168 Tamtéž.

¹⁸³ VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě II* [online]. pravni prostor.cz, 17. prosince 2014 [cit. 5. března 2015] Dostupné na <<http://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-ii>>.

ke ztrátě jednotného odvolacího orgánu odpovědného také za zákonnost rozhodnutí v rámci služby, neboť funkci odvolacích orgánů ve věcech služby plní nadřízené služební orgány.

Kritizována je rovněž pozice náměstka člena vlády. Tito náměstci disponují pravomocemi ve věcech služby, neboť jsou zástupcem člena vlády s výjimkou ze zákona jemu vyhrazené agendy, ale nemají potřebnou legitimitu¹⁸⁴, tedy neprochází výběrovým řízením podle zákona o státní službě. Hlavním požadavkem neziskových organizací totiž bylo oddělení úřednických a politických pozic, tedy aby nadřízení a jejich zástupci spadali do působnosti zákona, jinak nemohou vykonávat řídicí pravomoci. Tento požadavek, ale splněn nebyl s odkazem na vyjmutí z působnosti¹⁸⁵ zákona náměstka člena vlády a jiné.¹⁸⁶ Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu, jmenuje a odvolává jej člen vlády. Tato pracovní pozice není stupněm řízení v organizačním uspořádání správního úřadu.¹⁸⁷

Služební orgány s představenými vykonávají nad státními zaměstnanci služební dohled.¹⁸⁸ Povinností představených je kontrolovat, průběžně hodnotit výkon služby podřízených státních zaměstnanců a podílet se na jejich služebním hodnocení.¹⁸⁹ O služebním poměru každého státního zaměstnance se vede osobní spis, který mimo jiné obsahuje zmíněné služební hodnocení¹⁹⁰. Součástí služebního dohledu je také možnost podat podnět k zahájení kárného řízení.¹⁹¹

V příloze č. 1 naleznete grafické znázornění organizace státní správy, podle zákona o státní službě.

¹⁸⁴ Ministr-volby, úředník - výběrové řízení.

¹⁸⁵ srov. § 2 odst. 1 písm. a), b), c), § 173 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě.

¹⁸⁶ FRANKOVÁ, Lenka a kol. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 30. září 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9251-zaslali-jsme-senatorum-stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona>>.

¹⁸⁷ viz. § 173 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ ČEBIŠOVÁ: *Správní...*, s. 498.

¹⁸⁹ viz. § 78 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ Služební hodnocení má také vliv na odměňování státních zaměstnanců, neboť na jeho základě je zaměstnancům poskytován osobní příplatek. Odměňování se řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak. Od 1. ledna 2017 by měl být zaveden nový systém odměňování. Viz. § 149, § 144 a § 199 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹¹ viz. § 153, § 155 a § 94 zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

Cílem této práce bylo seznámit širokou veřejnost s úpravou právních poměrů zaměstnanců veřejné správy na našem území v jejich historických etapách a v její současné podobě a poskytnout možnost srovnání státní služby se státy Evropské unie, konkrétně Francií a Nizozemskem jako zástupců kariérního a meritního systému zaměstnávání.

Z práce vyplynulo, že potřeba vyčlenit právní regulaci veřejné služby souvisela s vytvářením právního státu v 19. a první polovině 20. století. Výsledkem procesu bylo vyčlenění „úřednického práva“, které zakotvilo veřejnoprávní služební poměr, který lépe vyhovoval potřebám státu, či jiné veřejnoprávní územní korporace při zaměstnávání svých zaměstnanců, kteří se podíleli na realizaci veřejné moci. Nutnost zvláštní regulace, která upraví specifika veřejné služby, potvrdila historická fakta. Nástupem komunistického režimu došlo k sjednocení soukromoprávní a veřejnoprávní zaměstnanecké úpravy, jejímž následkem byla neodborná a korupcí ovlivněná veřejná správa. Myslím si, že není možné, aby zaměstnanci jakéhokoliv zaměstnavatele podléhali stejné úpravě jako zaměstnanci státu, neboť se podílejí na výkonu veřejné moci.

Po revolučním roce 1989 byla zahájena reforma veřejné správy, a s ní také reforma postavení veřejných zaměstnanců. Výsledkem reformy bylo vytvoření spojeného modelu veřejné správy, kdy orgány samosprávy vedle samostatné působnosti vykonávají na základě zvláštních předpisů úkoly státní správy. Tomuto modelu byla přizpůsobena také úprava právních poměrů zaměstnanců veřejné správy.

Právní poměry úředníků obcí a krajů upravil zákon o úřednících územně samosprávných celků, který zachoval soukromoprávní zaměstnanecký poměr mezi úředníkem a obcí (krajem). Zvláštní zákon byl nutný k zavedení veřejnoprávních prvků do právních poměrů těchto úředníků z důvodu jejich podílu na výkonu státní správy. Pracovněprávní vztah však zůstal zachován, neboť pracovní smlouva umožňuje obcím a krajům lépe měnit a přizpůsobovat tyto vztahy svým aktuálním potřebám. Myslím si, že pro potřeby spojeného modelu veřejné správy je tato úprava vyhovující.

Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech byly v roce 2002 upraveny služebním zákonem, ale účinnost zákon nikdy nenabyl. Dle mého názoru došlo k přijetí zákona jen kvůli vstupu státu do Evropské unie, neboť jeho uvedení do praxe bylo následně stále odkládáno. Teprve od 1. ledna 2015 došlo k obnovení občanské státní služby. Zákon o státní službě již není postaven na čisté podobě kariérního systému, jako byla služební pragmatika, což je důkazem vývojových tendencí systémů veřejné služby.

Stejně jako v Nizozemí a ve Francii zakotvil veřejnoprávní služební poměr, který je postaven na systému práva veřejného. Obnovení služebního poměru shledávám pozitivně, neboť proti veškerým rozhodnutím v rámci služby se lze odvolat a přezkoumat zákonnost těchto rozhodnutí, což přispěje ke stabilitě služby a omezení politického vlivu. Ovšem samotný veřejnoprávní poměr depolitizaci státní správy nezaručí. Tímto narážím na způsob náboru státních zaměstnanců, kteří jsou stejně jako v Nizozemí vybíráni ve výběrovém řízení. Výběr provádí výběrová komise, nikoliv vedoucí úřadu jako v Nizozemí, ale i přesto je objektivita řízení ohrožena, neboť její členové jsou vybíráni převážně politicky. V Nizozemí nejsou při výběru prováděny žádné zkoušky srovnávající schopnosti uchazečů, rozhodující kritériem je vzdělání a zkušenosti. V tomto se systém liší od náboru uchazečů ve Francii i u nás, neboť na základě výsledků pohovu či zkoušky je sestaven seznam úspěšných kandidátů, kteří jsou přijati do služby. Myslím si, že po profesní stránce je lepší systém srovnávacích zkoušek, neboť umožní lépe vybrat vhodného kandidáta.

Odborné předpoklady státních zaměstnanců jsou ověřovány úřednickou zkouškou, kterou je možné vykonat až po jmenování do služby. Myslím si, že do budoucna by bylo více efektivní, kdyby složení úřednické zkoušky bylo součástí výběrového řízení a inspirovali jsme se francouzskou státní službou, která uplatňuje vzdělávání před nástupem do služby, které pomáhá úředníkům lépe zvládnout konkurzní zkoušku. Na druhou stranu však musím ocenit, že státní zaměstnanci jsou povinni absolvovat vstupní i průběžné vzdělávání po jmenování do služby, na rozdíl od Nizozemí, kde je vzdělávání dobrovolné.

Při analýze zákona o státní službě, jsem neobjevila pravidla, která upravují služební postup státních zaměstnanců. V tomto je zákon blízký meritnímu systému Nizozemí, neboť ani tady zákon služební postup nezaručuje a na všechny pozice se koná výběrové řízení. Ovšem na rozdíl od české právní úpravy, probíhá pohovor při obsazování pozic nejprve se stávajícími státními zaměstnanci a teprve poté je vydána otevřená výzva. Tento postup, dle mého názoru umožňuje státním zaměstnancům lépe budovat jejich kariéru, než dovoluje otevřené výběrové řízení v naší právní úpravě.

Při srovnání naší právní úpravy státní služby se zmíněnými státy, musím říci, že v ní nalézám kombinaci systémů v Nizozemí i Francii. Vzhledem k tomu, že zákon o státní službě je velmi aktuální a není zcela uveden do praxe, nelze jeho funkčnost prozatím hodnotit. Dle mého názoru by však naší státní službě prospěla spíše přísnější pravidla kariérního systému, kterými disponuje Francouzská státní služba.

Seznam použité literatury

Odborná literatura

1. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
2. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
3. TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008. 176 s. ISBN 978-80-87212-05-9.
4. KOTTNAUER, Antonín, ÚLEHLOVÁ, Helena, PŘIB, Jan. *Služební zákon*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2002. 335 s. ISBN 80-7208-337-6.
5. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 229 s. ISBN 80-210-1828-3.
6. POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
7. VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 115 s. ISBN 80-210-1660-4.
8. GUERBER, Jacques a kol. *Zaměstnanci místní samosprávy v patnácti zemích Evropské unie*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004. 43 s. ISBN 80-244-0951-8.
9. MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 105 s. 80-7079-753-3.
10. ŠELEKOVSKÝ, Jan a kol. *Personalistka ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 180 s. ISBN 80-210-3984-1.
11. ŠTEFKO, Martin, ŠOUŠA, Jiří. Za kvalitní novou služební pragmatikou. In HRABCOVÁ, Dana (ed). *Pracovní právo 2012- Závislá práce a její podoby*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 254 s. ISBN 978-80-210-6084-5.
12. KLIKOVÁ, Alena. Uplatnění principů dobré správy v rámci institutu veřejné služby. In KOTÁSEK, Josef (ed). *Dny práva – Days of Law. Personální aspekty územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 163 s. ISBN 978-80-210-5958-0.
13. PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva - 2008 - Days of Law, 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právníckou*

fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 1908 s. ISBN 978-80-210-4733-4.

Legislativa

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 35/1908 z. z., kterým se upravují služební poměry úředníků při obcích, ve znění zákona č. 443/1919 Sb., účinném ke dni 1. září 1919.

Internetové a ostatní zdroje

1. VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě I* [online]. pravni prostor.cz, 15. prosince 2014 [cit. 2. února 2015] Dostupné na <<http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>>.
2. VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě II* [online]. pravni prostor.cz, 17. prosince 2014 [cit. 5. března 2015] Dostupné na <<http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-ii>>.
3. FRANKOVÁ, Lenka a kol. *Stanovisko Rekonstrukce státu k novele služebního zákona* [online]. rekonstrukcestatu.cz, 30. září 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9251-zaslali-jsme-senatorum-stanovisko-k-novele-sluzebniho-zakona>>.
4. VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Usnesení vlády České republiky k návrhu řešení organizačních, rozpočtových a personálních záležitostí souvisejících s dosavadní přípravou implementace zákona o státní službě* [online]. mvcr.cz, 22. září 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <www.mvcr.cz/soubor/uv-776-2014-k-mater-ope-pdf.aspx>.
5. VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Programové prohlášení vlády* [online]. vlada.cz, 14. února 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>>.
6. ÚŘAD VLÁDY ČR. *Podněty a návrhy členů vlády. Příloha č. 3 srovnání soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy* [online]. korupce.cz, 31. srpna 2011 [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/6b---prilohy-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-3--unora-2012---verze-pro-jednani-vlady.pdf>.

7. DPADM, DESA, UNITED NATION. *Kingdom of the Netherlands. Public administration. Country profile*. 2006, [online]. Dostupné na <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023318.pdf>>.
8. JEŽKOVÁ, Daniela. *Zákon o státní službě a náš byrokratický aparát* [online]. *pravniprostor.cz*, 19. prosince 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/k-zakon-o-statni-sluzbe-a-nas-byrokraticky-aparat>>.
9. VNG. *Wetsvoorstel normalisering in Tweede Kamer aangenomen* [online]. *vng.nl*, 4. února 2014 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/arbeidsvoorwaarden/nieuws/wetsvoorstel-normalisering-in-tweede-kamer-aangenomen>>.
10. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. DGAFF, 2008, [online]. Dostupné na <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf>.
11. HODA, Daniel. Právní úprava veřejné služby ve Francii. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 7-8. 474 s.
12. HORÁKOVÁ, Monika. *Pracovníci ve veřejné správě* [přednáška]. Olomouc: PF UPOL, 15. listopadu 2012.

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá právním postavením zaměstnanců veřejné správy. V úvodu práce vymezuje základní pojmy jako zaměstnanci veřejné správy, veřejná a státní služba a popisuje vývoj právního postavení zaměstnanců veřejné správy v zásadních historických etapách a charakteristiku současné právní úpravy. Dále práce poskytuje popis základních systémů právního postavení zaměstnanců veřejné správy. Tyto systémy jsou prakticky popsány na příkladu Francie a Nizozemí, protože tyto státy jsou typickými zástupci jednotlivých systémů. Poslední část práce je věnovaná současnému postavení státních zaměstnanců podle zákona o státní službě a organizaci státní služby. Práce má za cíl nastínit historický vývoj právního postavení zaměstnanců veřejné správy a poskytnout možnost srovnání státní služby v České republice s Francií a Nizozemskem jako zástupců kariérního a meritního systému zaměstnávání ve veřejné správě.

Abstract

Bachelor thesis deal with legal status of employees of public administration. At the introduction, work defines basic concepts as employees of public administration, public and civil service and the work describes the development of the legal status of employees of public administration in major historical periods and characteristic of current legislation. The work further provides a description of basic systems of legal status of employees of public administration. These systems are practically illustrated by the example of France and Netherlands because these states are typical representatives of the individual systems. The last part of work is devoted of current legal status of civil servant according the civil service act and organization of civil service. The target of work is delineate the historical development of legal status of employees of public administration and provides the opportunity for comparison of the civil service in the Czech Republic with France and Netherland as representatives career and merit system of employment in public administration.

Klíčová slova

zaměstnanci veřejné správy, veřejná služba, státní služba, úředníci územně samosprávných celků, meritní systém, kariérní systém, státní zaměstnanci, veřejná správa

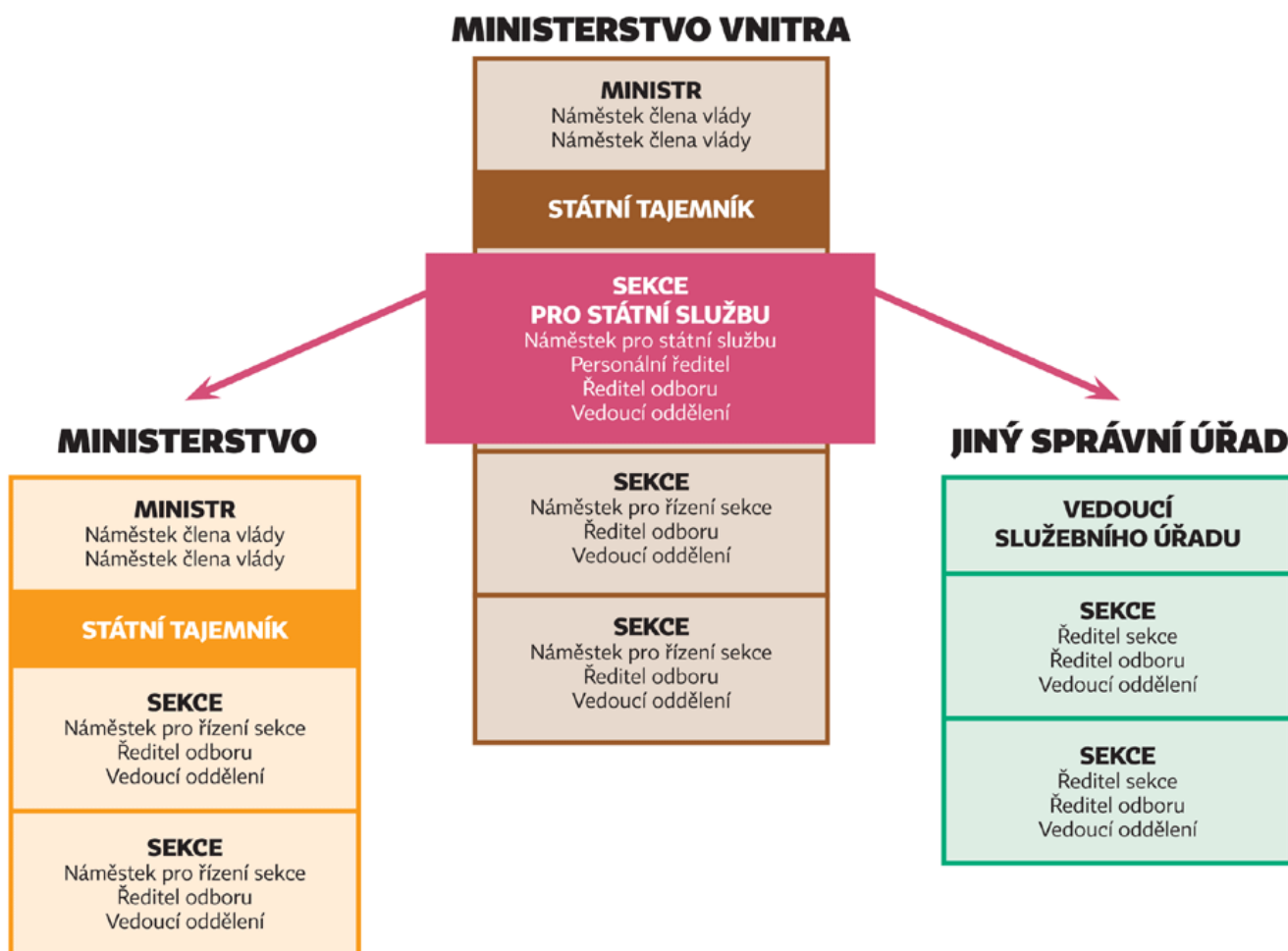
Key words

employees of public administration, public service, civil service, civil servants in territorial self-governing units, merit system, career system, civil servants, public administration

Příloha č. 1

Schéma státní správy podle zákona o státní službě.

Stručné schéma státní správy podle schválené verze služebního zákona. Ministr má maximálně dva náměstky člena vlády (politické náměstky). Počet odborných náměstků (náměstků pro řízení sekce) je odvislý od počtu sekcí na ministerstvu, ve schématu jsou ilustrativně uvedeny vždy dvě.



Autor: Ondřej Šafránek, Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-63112410-sluzebni-zakon-prisel-o-tvar-kvuli-ucinnosti>>.