

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra práva**



**Diplomová práce**

**Služební poměr úředníků veřejné správy**

**Bc. Milan Půta**

© 2018 ČZU v Praze

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Milan Půta

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

**Služební poměr úředníků veřejné správy**

Název anglicky

**Service relationship of civil servants**

### Cíle práce

Tato diplomová práce se zabývá aplikací služebního zákona v praxi Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech, a dopadem této aplikace jak na tento správní úřad, tak i na pracovníky tohoto správní úřadu. Cílem práce je zjištění a vyhodnocení částí služebního zákona, které při své aplikaci nevyhovují nebo ne zcela vyhovují v praktické činnosti uvedeného správního úřadu a navrhnout řešení, která by tento nevyhovující stav zlepšila či zcela odstranila.

### Metodika

Práce je rozdělena na dvě části, na část teoretickou a na část praktickou. První, teoretická část, bude věnována historickému vývoji služby státních úředníků a politickým aspektům zavedení zákona o státní službě. Bude analyzována odborná literatura a relevantní právní předpisy. Ve druhé, praktické části, budou, na základě analýzy dat získaných v teoretické části a na základě kvalitativního výzkumu, definovány nevyhovující části služebního zákona v kontextu jejich praktické aplikace Úřadem práce ČR, Krajskou pobočkou v Karlových Varech, a navrženo řešení vedoucí ke zlepšení či odstranění těchto nedostatků.

## Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

## Klíčová slova

Státní služba, veřejná služba, služební zákon, služební orgán, služební poměr, představený, rada, služební místo, úřední zkouška, výběrové řízení.

---

## Doporučené zdroje informací

- BĚLECKÝ, Miroslav: Zákon o státní službě a zákony související – Komentář. Vox, 2015. ISBN 978-80-8748-035-9
- ČMEJREK, Jaroslav, doc. PhDr. Csc. Veřejná správa. České Budějovice: Jaroslav Čmejrek, Jan Čopík, 2016. ISBN 978-80-7394-578-7
- HENDRYCH, Dušan a kol.: Správní věda: teorie veřejné správy. Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír: Základy organizace veřejné správy v ČR. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.
- Nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu. In: Sbírka zákonů. 20.4.2015
- PICHRT, Jan: Služební vztahy a výkon závislé práce. Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-429-4
- Sněmovní tisk 1081/0, část 1/4 – vládní návrh zákona o státních úřednících
- Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě. In: Sbírka zákonů. 6.11.2014
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. In: Sbírka zákonů. 7.6.2006
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. In: Sbírka zákonů. 24.9.2004

---

## Předběžný termín obhajoby

2017/18 LS – PEF

## Vedoucí práce

JUDr. Daniela Světlíková

## Garantující pracoviště

Katedra práva

---

Elektronicky schváleno dne 27. 11. 2017

**JUDr. Jana Borská, Ph.D.**

Vedoucí katedry

---

Elektronicky schváleno dne 28. 11. 2017

**Ing. Martin Pelikán, Ph.D.**

Děkan

V Praze dne 14. 03. 2018

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Služební poměr úředníků veřejné správy" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 27.3.2018

---

### **Poděkování**

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Daniele Světlíkové, vedoucí diplomové práce, za cenné rady a konzultace při zpracování diplomové práce, a pracovníkům Odboru kanceláře krajské pobočky Úřadu práce ČR, Krajská pobočka v Karlových Varech, za poskytnutí relevantních podkladů a informací pro zpracování praktické části diplomové práce.

# Služební poměr úředníků veřejné správy

## Abstrakt

Diplomová práce se zabývá aplikací zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě do praxe Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech. V teoretické části práce je definována státní služba její vývoj v historických i politických souvislostech.

Implementace a aplikace vybraných prvků zákona o státní službě Krajskou pobočkou v Karlových Varech je podrobena šetření v praktické části diplomové části s cílem zhodnocení této aplikace v praxi a zjištění potíží a nedostatků, které brání naplnění účelu zákona o státní službě. Dotazníkovému šetření jsou podrobeni státní zaměstnanci Krajské pobočky v Karlových Varech s cílem zjistit jejich vnímání některých aspektů služebního vztahu, do kterého v roce 2015 přešli, i vnímání samotného zákona o státní službě a vybraných institutů.

Závěr práce je věnován shrnutí zjištěných skutečností a nastínění možného řešení k odstranění zjištěných negativ.

**Klíčová slova:** Státní služba, veřejná služba, zákon o státní službě, služební orgán, služební poměr, představený, rada, služební místo, úřední zkouška, výběrové řízení.

# Service relationship of civil servants

## **Abstract**

This diploma work deals with the application of Act No. 234/2014Coll., about the State Service applied into practice at the Labour Office of the Czech Republic, the Karlovy Vary Regional Branch. The theoretical part of the work describes the state service and its development in the historical and political relationships.

The implementation and application of select elements of the law about the State Service is investigated at the Karlovy Vary Regional Branch in the practical part of the diploma thesis. The objective is to evaluate this application in practice and to identify the difficulties and shortcomings, which prevent the fulfilment of the purpose of the law about the State Service. State employees at the Karlovy Vary Regional Branch are asked to fill in a questionnaire in order to identify their perception of some aspects of the service relationship, which they transferred into in 2015 and their perception of the law of the State Service and select institutes, as such.

The conclusion of the work summarizes the findings and outlines possible solutions to eliminate the negative findings.

**Keywords:** state service, public service, service law, service authority, service relationship, service location, servant examination, tender proceedings

# Obsah

<b>1. Úvod.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Cíl práce a metodika .....</b>	<b>12</b>
2.1 Cíl práce .....	12
2.2 Metodika .....	12
<b>3. Teoretická východiska .....</b>	<b>15</b>
3.1 Veřejná správa.....	15
3.1.1 Definice veřejné správy .....	15
3.1.2 Vývoj veřejné správy v ČR.....	16
3.1.3 Organizační modely veřejné správy .....	18
3.1.4 Modely veřejné správy v Evropě .....	20
3.1.5 Organizace veřejné správy v ČR .....	21
3.2 Státní služba .....	22
3.2.1 Systémy státní služby.....	22
3.2.2 Vývoj státní služby v ČR do roku 1990.....	24
3.2.3 Vývoj státní služby v ČR po roce 1990 .....	25
3.2.4 Legislativní zrod zákona o státní službě (234/2014 Sb.) .....	27
3.2.5 Zákon o státní službě č. 234/2014 Sb. ....	30
3.2.6 Implementace zákona o státní službě.....	31
<b>4. Vlastní práce .....</b>	<b>33</b>
4.1 Implementace zákona o státní službě v podmínkách Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech.....	33
4.1.1 Služební předpis a organizace služby .....	33
4.1.2 Služební orgán Úřadu práce ČR .....	34
4.1.3 Organizační rámec Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v K. Varech .....	34
4.1.4 Úvodní systemizace služebních míst .....	35
4.1.5 Vznik služebního poměru a podmínky pro přijetí do služby.....	36
4.1.6 Komparace pracovního a služebního poměru.....	38
4.1.7 Hodnocení přechodu do služebního poměru zaměstnanci.....	41
4.2 Aplikace zákona o státní službě v praxi Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech .....	46
4.2.1 Systemizace služebních míst .....	46
4.2.2 Výběrová řízení na služební místa.....	47
4.2.3 Úřednická zkouška.....	54
4.2.4 Služební hodnocení.....	56
4.2.5 Vzdělávání .....	60
4.2.6 Kárná odpovědnost .....	64



<b>5. Výsledky a zhodnocení výsledků .....</b>	<b>66</b>
5.1 Implementace zákona o státní službě a jeho aplikace v praxi.....	66
5.2 Zaměstnanci Krajské pobočky v K. Varech a zákon o státní službě .....	66
5.2.1 Vnímání přechodu do služebního poměru zaměstnanci .....	66
5.2.2 Systemizace služebních míst .....	70
5.2.3 Nábor nových zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech .....	70
5.2.4 Adaptace na zákon o státní službě v ostatních sledovaných oblastech.....	71
<b>6. Závěr.....</b>	<b>72</b>
<b>7. Seznam použitých zdrojů (sopsis bibliografických citací) .....</b>	<b>74</b>

## **Seznam grafů**

Graf 1	Vnímání přechodu do služebního poměru – referenti/vrchní referenti
Graf 2	Preferované parametry zaměstnání – referenti/vrchní referenti
Graf 3	Vnímání změny kvality státní správy - referenti/vrchní referenti
Graf 4	Vnímání přechodu do služebního poměru - představení
Graf 5	Preferované parametry zaměstnání představenými
Graf 6	Vnímání změny kvality státní správy představenými
Graf 7	Vnímání zájmu o nabízená služební místa
Graf 8	Příčiny vnímané kvality žadatelů o služební místa
Graf 9	Příčiny vnímané pružnosti procesu výběrových řízení

## **Seznam tabulek**

Tabulka 1	Srovnání vybraných práv a povinností zaměstnanců ve státní a nestátní sféře dle zákona o státní službě a zákoníku práce
-----------	---

## **Seznam použitých zkratk**

Zákon o státní službě – Zákon ze dne 1. října 2014 č. 234/2014 Sb. o státní službě
Krajská pobočka v Karlových Varech – Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Karlových Varech

## 1. Úvod

Dne 1.1.2015 nabyl účinnosti zvláštní právní předpis - zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, který je obecně nazýván jako *zákon o státní službě*. Na základě tohoto zákona, jehož účinné přijetí bylo více než dvě dekády odkládáno, došlo k přechodu desítek tisíc zaměstnanců státní správy ze vztahu soukromoprávního do smluvního vztahu veřejnoprávního. Česká republika se tímto krokem stala poslední zemí Evropské unie, která se zvláštním právním předpisem zavázala profesionalizovat státní správu a zařadila se tak mezi vyspělé evropské země, které již reformují a modernizují systémy státní správy. Došlo rovněž k naplnění čl. 79 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, který existenci zvláštního právního předpisu pro zaměstnávání státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech předpokládá. Tento ústavněprávní požadavek byl sice v minulosti již jednou naplněn a to zákonem č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Ačkoliv některá ustanovení toho zákona účinnosti nebyla, celý právní předpis nenabyl účinnosti nikdy.

Více než dvacetileté čekání a oddalování účinnosti služebního zákona bylo ovlivněno zejména politickými tlaky a i když byla existence služebního zákona v kontextu reformy veřejné správy součástí přístupových jednání pro vstup do Evropské unie, pod vlivem politických neshod nebyla naplněna před vstupem a ani po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004. Existenci účinného služebního zákona však stále razantněji vyžadovala Evropská komise a to dokonce pod pohrůzkou zamezení čerpání prostředků z fondů Evropské unie.

Právní předpis přesně upravující postavení zaměstnanců státu je nedílnou a důležitou součástí fungování státní správy vyspělých demokratických států. Jedním ze stěžejních prvků služebního zákona je požadavek na jednotnou organizaci státní správy, na její účinné řízení a kontrolu a v neposlední řadě na její odpolitizování. Státní správa pod služebním zákonem by tak měla být odolnější proti korupčním a politickým tlakům, měla by odpovídat evropským standardům a služba státních zaměstnanců musí být vykonávána jako služba orientovaná na veřejnost bez ohledu na aktuální politické rozdělení moci. Služební zákon by měl zvýšit kvalitu státní správy, omezit její neefektivnost a

v optimálním počtu státních zaměstnanců by měla odpovědně aplikovat komunitární předpisy.

Přijetí účinného zákona o státní službě v roce 2014 se však neobešlo bez kritických připomínek, které zejména poukazyvaly jak na nestandardní proces přijetí zákona (který byl dokonce napaden u Ústavního soudu ČR prezidentem republiky), ale i na konkrétní negativní dopady jednotlivých ustanovení nově přijatého zákona, jejich neúčinnost či povrchnost. Samotná aplikace zákona o státní službě do praxe správních úřadů se rovněž neobešla bez potíží a nejasností, které se však na druhou stranu, s ohledem na rozsáhlé zejména personálně-organizační změny ve správních úřadech, daly očekávat. Spolu s přijímanou praxí byl zákon státní službě několikrát novelizován a nejasnosti a aplikační potíže byly a jsou stále postupně odstraňovány.

## **2. Cíl práce a metodika**

### **2.1 Cíl práce**

Diplomová práce se zabývá aplikací zákona o státní službě v praxi Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech, a dopadem této aplikace jak na tento správní úřad, tak i na pracovníky tohoto správní úřadu. Cílem práce je zjištění a vyhodnocení částí zákona o státní službě, které při své aplikaci nevyhovují nebo ne zcela vyhovují v praktické činnosti uvedeného správního úřadu a navrhnout řešení, která by tento nevyhovující stav zlepšila či zcela odstranila.

### **2.2 Metodika**

Práce je rozdělena na dvě části, na část teoretickou a na část praktickou. První, teoretická část, je věnována historickému vývoji služby státních úředníků a politickým aspektům zavedení zákona o státní službě. V rámci zpracování teoretické části byla studována odborná literatura uvedená v seznamu použité literatury, právní předpisy a další relevantní zdroje vztahující se k řešené problematice.

Ve druhé, praktické části, jsou analyzovány vybrané relevantní části zákona o státní službě v kontextu jejich implementace a ustálené praktické aplikace Úřadem práce ČR, Krajskou pobočkou v Karlových Varech. Výsledky jsou definovány na základě analýzy poznatků získaných v teoretické části a na základě výzkumu. V případech zjištěných nedostatků je navrženo řešení vedoucí ke zlepšení či odstranění nedostatečného stavu věci.

Pro techniku sběru dat byla použita kombinace kvantitativního a kvalitativního výzkumu, konkrétně dotazníků s předem připravenými formalizovanými soubory otázek, a rozhovoru (interview) s pracovníky Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech. Pro získání relevantních informací byly rovněž studovány dokumenty vztahující se k aplikaci zákona o státní službě, zejména služební předpisy a metodické pokyny náměstka ministra pro státní službu a služební předpisy vedoucího služebního úřadu Úřad práce ČR.

Výzkum byl prováděn v těchto oblastech:

1. Implementace a praktická aplikace zákona o státní službě v podmínkách Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech:

- pro získání validních informací pro praktickou část diplomové práce v oblasti implementace zákona o státní službě Úřadem práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech byl využit rozhovor s ředitelem Odboru kanceláře Krajské pobočky v Karlových Varech a personálním pracovníkem tohoto odboru
  - pro podpůrně a doplňující informace bylo provedeno studium relevantních úředních dokumentů, zejména prováděcích předpisů (služební předpisy a metodické pokyny) vydaných náměstkem ministra vnitra pro státní službu a služebním orgánem Úřadu práce ČR
2. Vnímání přechodu do služebního poměru zaměstnanci krajské pobočky - referenty/vrchními referenty:
- pro získání validních dat bylo využito dotazníkové šetření s formalizovanými otázkami. Výběr vzorku byl činěn nenáhodně kvótním výběrem a osloveno bylo 170 respondentů a to prostřednictvím e-mailu. Výběr poměrově zahrnoval řadové pracovníky služebního úřadu napříč všemi služebními místy a pracovišti v rámci Krajské pobočky v Karlových Varech. Bylo získáno 52 vyplněných dotazníků, žádný nebyl vyřazen.
3. Vnímání přechodu do služebního poměru zaměstnanci krajské pobočky – představenými:
- pro získání validních dat bylo využito dotazníkové šetření s formalizovanými otázkami. Výběr vzorku byl činěn nenáhodně kvótním výběrem a osloveno bylo 19 respondentů a to prostřednictvím e-mailu. Výběr poměrově zahrnoval představené služebního úřadu na úrovni vedoucích oddělení napříč všemi pracovišti v rámci Krajské pobočky v Karlových Varech. Bylo získáno 10 vyplněných dotazníků, žádný nebyl vyřazen.
4. Výběrová řízení na služební místa dle zákona o státní službě členy výběrových komisí:
- pro získání validních dat bylo využito dotazníkové šetření s formalizovanými otázkami. Výběr vzorku byl činěn nenáhodně kvótním výběrem a osloveno bylo 34 respondentů a to prostřednictvím e-mailu. Výběr poměrově zahrnoval

představené služebního úřadu na úrovni ředitelů odborů a vedoucích oddělení napříč všemi pracovišti v rámci Krajské pobočky v Karlových Varech. Bylo získáno 15 vyplněných dotazníků, žádný nebyl vyřazen.

Dotazníková šetření a vyhodnocení získaných dat bylo řešeno elektronicky (online) prostřednictvím rozhraní společnosti Survio s.r.o. a dotazníkového nástroje Survio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Survio s.r.o. *Survio*. [online]. [cit. 2018-02-27]. Dostupné z WWW: <https://www.survio.com/cs/>

## 3. Teoretická východiska

### 3.1 Veřejná správa

Veřejná správa svou činností ovlivňuje každodenní život každého jedince společnosti, je nedílnou součástí výkonné moci státu a v neposlední řadě je rovněž jedním z nejvýznamnějších zaměstnavatelů v ČR.

#### 3.1.1 Definice veřejné správy

Definice veřejné správy není zakotvena v žádném právním předpisu. Veřejná správa je předmětem zájmu mnoha vědních oborů (interdisciplinární vědní obor), podněty a poznatky čerpá zejména z politologie, sociologie a ekonomie.<sup>2</sup> Tyto vědní obory veřejnou správu ze svého úhlu pohledu definují.

Nejobecněji se dá veřejná správa vymezit jako správa veřejných záležitostí vykonávanou subjekty veřejné správy a jejich orgány.<sup>3</sup> Tuto definici lze rozvést a interpretovat ji detailněji jako „správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, realizují ji jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnosprávních subjektů“.<sup>4</sup>

Veřejnou správu je možno rozlišit v *materiálním a formálním smyslu*. Veřejná správa v *materiálním smyslu* označuje souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb. Ve *formálním smyslu* je veřejná správa „činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buď správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy“.<sup>5</sup>

Na veřejnou správu lze také pohlížet ze *sociologického hlediska* a veřejnou správu z tohoto úhlu pohledu chápat jako „záměrnou regulaci celospolečensky významných aktivit. Projevem administrativních opatření je jednak správní moc a hierarchie autority, jednak sociální kontrola. Správu lze ze sociologického hlediska chápat i jako projev moci sloužící k zajištění distribuce nedostatkových zdrojů“.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2014, s. 9.

<sup>3</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2013, s. 13.

<sup>4</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 2007, s. 35.

<sup>5</sup> POMAHÁČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 2002, s. 63.

<sup>6</sup> ČMEJREK, J.; ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 2016, s. 6.

Současné moderní pojetí veřejné správy hledí na veřejnou správu jako na službu či *governanci*, a nikoliv pouze jako na činnost jednostranně výkonnou a nařizovací. Toto širší pojetí chápe veřejnou správu jako *správu vládnutí* či *správu věcí veřejných* za aktivní participace občanů a občanské společnosti.<sup>7</sup>

### 3.1.2 Vývoj veřejné správy v ČR

Státní či veřejná správa vznikala přirozeně ruku v ruce se vznikem států, české země nevyjímaje. Se vznikem státu se začal stále více uplatňovat *princip teritoriality* – územní organizace obyvatelstva, tj. dělení obyvatelstva podle území a nikoli podle pokrevního příbuzenství. Převažující *princip personality* (územní celek na bázi pokrevního příbuzenství) nebyl s rozvojem obchodních vztahů dlouhodobě udržitelný. Již v období starověku vznikala požadavek na ochranu svých občanů a teritoria státu. Rovněž bylo zapotřebí spravovat zemědělskou půdu, organizovat její přidělování či zavodňování. To vše obnášelo širší organizování společnosti a vznikaly tak první organizační struktury státní správy.

Středověká veřejná správa nebyla striktně ohraničena soukromými a veřejnými vztahy, ale tyto vztahy se vzájemně překrývaly. Sídlní centra byla centry patrimoniální správy a byla zde podstatná závislost vztahů mezi panovníky (držiteli moci). Od počátku novověku však byly feudální struktury nahrazovány novým administrativním aparátem.<sup>8</sup> První znaky moderní veřejné správy můžeme pozorovat již od poloviny 18. století (tereziánské a josefínské reformy), základy novodobé veřejné správy v zemích českých se datují do druhé poloviny 19. století, kdy v rakouské monarchii postupně vzniká moderní stát s moderním právem. Tato doba je charakteristická bojem o modernizaci monarchie, o její demokratizaci a ústavnost a snahou o zrušení poddanství.<sup>9</sup>

V roce 1848 vznikla v českých zemích samospráva na úrovni obcí a státní správa zahrnovala zprvu úroveň zemskou, krajskou a okresní a později, v roce 1867, byla krajská správní úroveň zrušena a ponechána pouze zemská a okresní úroveň státní správy.

Podstatné změny v uspořádání veřejné správy nepřinesl ani vznik Československé republiky (ČSR) v roce 1918. Nový stát převzal prostřednictvím tzv. recepční normy<sup>10</sup>

<sup>7</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2014, s. 11.

<sup>8</sup> ČMEJREK, J.; ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 2016, 13.

<sup>9</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2014, s. 103.

<sup>10</sup> Čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb. Národního výboru československého o zřízení samostatného státu československého



dosavadní zemské zákony a zákony monarchie. Nejvyšším orgánem moci byl Národní výbor československý, který byl vytvořen v červenci 1918 (ještě před vnikem ČSR) a byl tvořen zástupci politických stran na základě výsledků posledních předválečných voleb do říšské rady. Ústřední státní správu zprvu tvořilo 12 nejvyšších orgánů státní správy, které byly později přejmenovány na ministerstva. V roce 1920 došlo ke zrušení zemí a byly vytvořeny územně nižší celky – župy, které se členily na okresy.

Až v roce 1928 došlo k výrazné reformě veřejné správy, kdy byla zvláštním zákonem organizována politická správa. Republika byla rozdělena na čtyři země - na zemi českou, zemi moravskoslezskou, zemi slovenskou a zemi podkarpatskou. Země byly spravovány zemskými úřady v čele se zemskými prezidenty a skládaly se z okresů. Každý okres spravovalo šestičlenné zastupitelstvo vedené okresním hejtmanem.

Po okupaci ČSR nacistickým Německem a následným vznikem Protektorátu Čechy a Morava v roce 1938 došlo k výrazné změně veřejné správy. Formálně existovaly dva druhy orgánů – autonomní a říšské.<sup>11</sup> Protektorát spadl do německé říše a výkonnou moc spravoval říšský protektor, který fakticky řídil i ministerstva a při svém rozhodování měl prakticky neomezenou pravomoc. Autonomní zemská i okresní správa byla pod kontrolou německých okupačních orgánů.<sup>12</sup> Nezávislé státní zřízení zastávala exilová vláda v Londýně pod vedením předokupačního prezidenta ČSR Dr. Edvarda Beneše. Exilová vláda se do ČSR vrátila a začala vykonávat svou činnost po osvobození ČSR v květnu 1945.

V poválečném období v letech 1945-48 nedospěla veřejná správa k výraznější reformě a svojí strukturu si uchovala z doby první, resp. druhé republiky. Významné změny se dostalo veřejné správy až po roce 1948, v době budování socialismu pod vedením komunistické strany, přičemž pro organizační výstavbu byly využity zejména sovětské modely státní správy. Veřejná správa a samospráva v této době ve své podstatě pojmu mizí a vzniká široce centralizovaná státní správa. Vznikají odvětvové ústřední orgány pro potřeby centralistického vládnutí a plánování – např. Státní plánovací úřad, Ministerstvo státní kontroly, Státní výbor pro výstavbu atd. Z územního hlediska došlo v roce 1948 ke zrušení zemské úrovně a bylo zavedeno zřízení krajské čítající 19 krajů a 270 okresů, ČSR se přejmenovala na Československou socialistickou republiku (ČSSR). V roce 1960 došlo ke slučování a zvětšení správních územních celků na 10 krajů a 108

---

<sup>11</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2014, s. 110.

<sup>12</sup> ČMEJREK, J.; ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 2016, s. 20.

okresů. Územní správu vykonávaly národní výbory, které plnily úkoly jak ve vztahu územního, tak zároveň byly i orgány státní správy podřízené vládě.

Další důležitý milník pro vývoj veřejné správy v tehdejší ČSSR nastal v roce 1989, kdy se v zemi uskutečnili zásadní změny politického a společenského života. Bylo po 40 letech plně obnoveno politické stranictví, bylo obnoveno dělení státní moci parlamentním modelem a státní i veřejná správa začala procházet zásadními demokratizačními změnami. Některé státní orgány byly rušeny (např. Česká komise pro plánování a vědeckotechnický rozvoj) a naopak vznikaly orgány nové (např. Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj). Tyto organizační změny byly zajištěny tzv. kompetenčním zákonem, který zajišťuje horizontální koordinaci ústřední státní správy.<sup>13</sup> ČSSR se v roce 1990 přejmenovala na Československou federativní republiku a později v témže roce na Českou a Slovenskou federativní republiku (ČSFR).

Ke dni 1.1.1993 byla ČSFR po vzájemné dohodě Čechů a Slováků rozdělena na Českou republiku (ČR) a Slovenskou republiku (SR). ČR a SR se tak staly samostatnými unitárními státy. V ČR bylo ústavně obnoveno právo na samostatnou územní samosprávu obcí a krajů.<sup>14</sup>

### 3.1.3 Organizační modely veřejné správy

Organizační modely veřejné správy členíme na *model hierarchický*, *model participální* a *model konzultativní*.

Nejrozšířenějším modelem veřejné správy je *model hierarchický*. Mezi jeho charakteristické rysy patří soustředění působnosti a rozhodovací pravomoci u vyšších orgánů (tzv. pyramida řízení) a důraz na vertikální uspořádání organizační struktury. Vyznačuje se vysokou mírou dělby práce a specializace a rovněž vysokou mírou formalizace pracovních postupů a oprávnění.

Výhody tohoto modelu jsou:

- přesně regulovaná dělba práce
- stabilita pracovních vztahů, stálost systému a kontinuita pracovních postupů a rozhodování
- jasně určená práva a povinnosti zaměstnanců na konkrétních pracovních pozicích

---

<sup>13</sup> ČMEJREK, J.; ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 2016, s. 22.

<sup>14</sup> Čl. 8, čl. 99-105 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

- předpisy vyjádřená formalizace rozhodovacích procesů – zjednodušení a urychlení rozhodování (především ve standardních situacích)

Nevýhody tohoto systému jsou:

- nízký stupeň přizpůsobení se měnícím se podmínkám a skutečnostem
- vznikají malé, vysoce specializované útvary či úřady
- možné konflikty mezi specialisty na danou problematiku a osobami, které jsou pověřeny formálním rozhodováním
- ztížená mezioborová a regionální spolupráce
- přetížení rozhodovacích orgánů či jedinců
- nebezpečí upřednostňování krátkodobého rozhodování před komplexním (strategickým) řešením, obtížně dosažitelné je komplexní řešení problémů

*Hierarchický model* veřejné správy se aplikuje v několika variantách organizace, jako je liniové organizační struktura, štábní organizační struktura, funkční organizační struktura, liniově-štíbní struktura, maticová organizační struktura a projektově organizační struktura.

Dalším modelem veřejné správy je *model participativní*. Do tohoto modelu se zařazují modely organizace, kde není vhodné implementovat model hierarchický nebo tento model vyžaduje podstatné změny. Pracovníci v tomto modelu mají větší prostor pro své jednání v rámci organizace, než v hierarchickém modelu. *Participativní model* je prosazován se snahou co nejefektivnějšího využití výkonu pracovníka a vychází z poznatku studia o lidských vztazích. Optimální výkon pracovníka je postaven na jeho samostatnosti. Základem participativního modelu je přenos pravomocí rozhodovat na nižší úroveň (např. z vedoucího odboru na referenta). I v tomto případě však lze zachovat hierarchickou organizační strukturu a v mnoha případech se pracovník musí řídit pokyny nadřízeného (princip dekoncentrace). Participativní model tedy, jak již bylo zmíněno, nemusí odstraňovat hierarchické uspořádání organizace, ale může podstatně zmírnit její nedostatky.

*Konzultativní model* organizace veřejné správy (neboli model skupinové struktury) je postaven na řešení problémů s odborníky nebo zástupci územních celků či zájmových skupin. Veřejná správa se potýká se velkým množstvím problémů a situace, které se bez odborné konzultace neobejdou. Vytvářejí se proto tzv. *skupinové struktury*, které se nejčastěji označují jako pracovní komise, výbory, kolegia apod. Tyto skupinové struktury mohou mít formu:

- trvalou nebo dočasnou
- resortní, meziresortní nebo nadresortní
- externí nebo interní
- operativní nebo projektovou<sup>15</sup>

#### 3.1.4 Modely veřejné správy v Evropě

V rámci Evropy lze rozlišit dva základní typy modelů uspořádání veřejné správy – *model kontinentální, model britský a model smíšený*.

*Kontinentální model* veřejné správy (taktéž nazývaný jako *model francouzský* nebo *dvojkolejný*) je charakterizován významnou právní regulací veřejné správy, přičemž veřejné právo primárně reguluje veřejnou správu v činnostech a v její organizaci. Rovněž právně vymezuje veřejný zájem, o který má veřejná správa pečovat. Kontinentální model veřejné správy je převážně postaven na ústavě jednotlivých států, kdy je často stanovena struktura, práva a povinnosti veřejné správy. V tomto systému vedle sebe fungují zcela odděleně orgány místní samosprávy a státní správy a to i na těch nejnižších místních úrovních.

*Britský model* veřejné správy je postaven na veřejném zájmu, který státu neposkytuje dominantní roli v takovém rozsahu, jak model kontinentální.<sup>16</sup> Tento model je rovněž nazýván jako *model angloamerický* a převážně je aplikován zeměmi britského společenství (Velká Británie, Austrálie, Kanada aj.) a je od něj dovozen tzv. model skandinávský, který aplikují státy Skandinávie. V *britském modelu* nedochází k dělení veřejné správy na státní a místní. Systém se opírá o systém veřejné správy na úrovni nižších jednotek a je založený a samosprávě. Stát v tomto systému nehraje dominantní roli.

*Smíšený model* veřejné správy (též nazývaný jako *model středoevropský, jednokolejný, spojený*) tvoří sice oddělená samospráva a státní správa, nicméně orgány místní samosprávy vykonávají kromě své samostatné působnosti i státní správu ve formě přenesené působnosti. Tento model je uplatňován v ČR.

<sup>15</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2014, s. 129-130.

<sup>16</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2014, s. 151-152.

### 3.1.5 Organizace veřejné správy v ČR

Organizace veřejné správy je regulována právními předpisy a vychází z rozdělení moci v ČR, které je definováno Ústavou ČR.<sup>17</sup> *Moc zákonodárná* je vykonávána dvoukomorovým parlamentem, který se skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu. Vláda je vrcholným orgánem *moci výkonné*, tvoří ji předseda vlády (premiér), místopředsedové a ministři. *Moc soudní* je vykonávána systémem nezávislých soudů s nezávislými soudci, přičemž nikdo nesmí ohrožovat jejich nestrannost. Veřejná (státní) správa je součástí výkonné moci ČR.

Podle subjektů, které veřejnou správu vykonávají, můžeme rozlišit veřejnou správu na *státní správu* a *ostatní veřejnou správu*. Ostatní veřejná správa zahrnuje zejména správu územní a správu zájmovou. Jedná se zejména o správu veřejných záležitostí veřejnoprávními subjekty nestátního charakteru, o tzv. *veřejnou samosprávu*.

V klasickém pojetí je hlavním nositelem veřejné správy stát. Veřejná správa vykonávaná státem se označuje jako *státní správa* a prostřednictvím státní správy stát realizuje svou výkonnou moc.<sup>18</sup> Státní správa se uskutečňuje na základě a v mezích zákonů a realizuje politiku vlády, jakožto nejvyššího orgánu výkonné moci státu, a to v jednotlivých věcných rezortech správy. Ústředními orgány státní správy jsou ministerstva a ústřední státní orgány, které aplikují požadavky vlády do tvorby koncepcí a vytváření obecného rámce fungování společnosti v jednotlivých oblastech života. Rovněž koordinují a kontrolují další orgány. ČR má v současnosti 14 ministerstev a 11 ústředních státních orgánů.

Výkon státní správy je prováděn v nižších úrovních státními orgány – organizačními složkami státu (*přímý výkon státní správy*), nebo je státní správa vykonávána nepřímo (*nepřímý výkon státní správy*) na základě zákonného přenesení jejího výkonu na nestátní subjekty (např. kraje, obce, profesní komory). Státní správa a veřejná samospráva nejsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Státní správa však v zákonem stanovených situacích může veřejnou samosprávu kontrolovat.

Ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2014-2020, je smíšený model veřejné správy implementovaný v ČR popisován v souvislosti s negativními jevy ovlivňující efektivitu veřejné správy takto:

---

<sup>17</sup> Čl. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>18</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2013, s. 16-17.

- výkon státní správy kraji a obcemi v přenesené působnosti je realizován v rámci spojeného modelu veřejné správy, který je poměrně složitý
- problémem je nejasné oddělení samostatné a přenesené působnosti v řadě oblastí
- negativa spojeného modelu veřejné správy se projevují převážně nedodržováním původních principů reformy veřejné správy a prosazováním dílčích nesystémových rozhodnutí
- negativa spojeného modelu veřejné správy se projevují převážně nedodržováním původních principů reformy veřejné správy a prosazováním dílčích nesystémových rozhodnutí. Tím, že zůstává zachováno také územní členění z roku 1960, vzniká neskladebnost územně správních celků. Existuje tak značný počet územně správních jednotek, kde je veřejná správa vykonávaná v různém rozsahu. Tento stav byl při jeho nastolení Ministerstvem vnitra označován za přechodný, přesto však trvá dodnes. Navzdory realizované reformě se tak územní veřejná správa stále potýká s řadou problémů<sup>.19</sup>

## 3.2 Státní služba

„Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.<sup>20</sup>

„Státní správa by měla být stabilizujícím a efektivním prvkem fungování státu, který by neměl být ovlivňován výsledky voleb, a to jak státní správa vykonávaná jako přímá orgány státu, tak i vykonávaná jako nepřímá (přenesená působnost) zejména orgány územní samosprávy“.<sup>21</sup>

„Státní služba je institut mimořádně podmíněný tradicí, kulturou, mentalitou té které země“.<sup>22</sup>

### 3.2.1 Systémy státní služby

Pod pojmem státní služba obvykle rozumíme právní poměry zaměstnanců ve státní správě. Státní služba je do institucionálního rámce implementována různými státy rozdílně.

<sup>19</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. *STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR 2014–2020* [online]. (PDF). [cit. 2017-10-02]. Dostupné z WWW: <http://www.mmr.cz/getmedia/08e2e8d8-4c18-4e15-a7e2-0fa481336016/SRR-2014-2020.pdf>

<sup>20</sup> Čl. 79 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>21</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2013, s. 84, 85.

<sup>22</sup> PICHRT, J., KOPECKÝ M., MORÁVEK, J., (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 2016. s. 31

V některých zemích je aplikován tzv. *kariérní systém* státní služby, který je charakteristický tím, že jsou do služby přijímáni noví pracovníci na nástupní pozice. Postupně s dobou služby jsou tito pracovníci povyšováni při splnění zákonných podmínek a převážně na základě služebního hodnocení či prohloubení kvalifikace (*princip seniority*). Často je při splnění stanoveného počtu let přiznávána i tzv. *definitiva* - nezrušitelnost služebního vztahu ze strany státu. Pozitivem tohoto systému je stabilita a profesionalita veřejné správy a její nezávislost na politickém prostředí. Negativum je jistá strnulost, kdy mají státní zaměstnanci jistý postup pouze s ohledem na odsloužené roky a nebezpečí snížené míry motivace k plnění služebních úkolů či se dále rozvíjet a vzdělávat po dosažení definitivy. Další možnou nevýhodou je skutečnost, že ve vyšších pozicích jsou převážně starší zaměstnanci a může dojít k negativním reakcím na změny související s vývojem technologií (nové trendy v komunikaci a ve zpracování dat apod.). Kariérní systém státní správy v současnosti používá například Rakousko, Německo, Francie či Belgie.<sup>23</sup>

Další variantou státní služby je tzv. *meritní (poziční, smluvní) systém*, který je založen na katalogu služebních míst s popisy jednotlivých činností – na tzv. *systemizaci*. Na katalogová služební místa se může hlásit kterýkoliv uchazeč, musí však splnit stanovené kvalifikační předpoklady pro výkon konkrétního systemizovaného služebního místa. Místa se obsazují transparentním výběrovým řízením, jehož průběh přesně stanovuje právní norma. O přijetí do služebního poměru nerozhoduje předchozí kariérní působení uchazeče ve státní správě, ale jeho schopnosti, znalosti a dovednosti, které mohl získat jak v soukromém tak i veřejném sektoru. Zaměstnanec státní správy kariérně roste podle zásluh a kvality své práce a nikoliv automaticky podle služebního stáří. Tento systém v současnosti uplatňuje např. Itálie, Finsko či Nizozemsko. Výhodou tohoto systému je jeho dynamičnost a flexibilita při získávání nových zaměstnanců a vysoká motivace mladších uchazečů o státní službu, kteří mohou přímo nastoupit i na vyšší služební pozice. Nevýhodou meritního systému je nízká pružnost při potřebách změny systemizovaných služebních míst a vyšší fluktuace zaměstnanců.

Dále lze uvést tzv. *systém kořisti*, který je postaven na vysoce zpolitizované státní správě a kde vládnoucí politické strany obsazují místa ve státní správě voliči či sympatizanty těchto stran. Tento systém je náchylný k nízkým požadavkům na kvalifikaci

---

<sup>23</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2013, s. 88-89.

státních úředníkům kdy pro přijetí do služby může stačit sympatie k vládnoucí politické straně. Tento systém je náchylný k hrozbě vysoké fluktuace státních zaměstnanců po volbách a výměně politické moci. Výhodou tohoto systému může být efektivní a bezkonfliktní prosazování politiky vládnoucích stran, kdy jsou státní úředníci politicky oddáni vládnoucí garnituře. Tento systém je uplatňován zejména v autoritářských režimech, kde zpravidla nedochází k demokratickému rozdělení moci.

*Smíšeným (hybridním) systémem* je nazýván systém státní služby, který nese znaky kariérního a meritního systému. Podíl těchto jednotlivých systémů na celkovém systému státní služby se v každé zemi liší. Tento model je v současnosti uplatňován např. v Litvě, Slovinsku, Slovensku či Bulharsku a rovněž se uplatňuje v ČR.

### 3.2.2 Vývoj státní služby v ČR do roku 1990

S cílem kompetentní, kvalitní a stabilní státní správy byl institut státní služby budován již za Rakouska-Uherska. Služební poměr státních úředníků stanovil zákon č. 15/1914 ř.z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (*služební pragmatika*). Státní úředníci získávali stabilní zaměstnání - služební poměr - a tím i existenční zajištění. Státní služba zajišťovala tzv. *definitivu* a státní úředník mohl být ze služby propuštěn pouze na základě vážných disciplinárních pochybení. Na druhou stranu daní za definitivu bylo omezení některých občanských práv.

Po vzniku ČSR v roce 1918 zůstal institut státní služby ve stejném formátu jako za monarchie, neboť na základě reciproční normy byly převzaty právní předpisy monarchie.<sup>24</sup> Služební pragmatika se však nevztahovala na úředníky na Slovensku a Podkarpatské Rusi až do dubna roku 1920, kdy byl vydán právní předpis, který i tyto státní úředníky pod služební pragmatiku zahrnul.<sup>25</sup>

*Služební pragmatika* zůstávala v platnosti i v době Protektorátu Čechy a Morava a několik let po druhé světové válce. V roce 1950 byla nahrazena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. V době komunistické vlády byla veřejná (státní) služba podřízena ideologii vládnoucí komunistické strany a hlavním předpokladem pro státní službu loajalita státních zaměstnanců s tehdejšími režimem.

---

<sup>24</sup> Čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb. Národního výboru československého o zřízení samostatného státu československého

<sup>25</sup> § 1 zákona č. 269/1920 Sb., kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského.



Postavení státních zaměstnanců se řídilo obecnými zákony, např. zákoníkem práce<sup>26</sup>, stejně jako u jiných soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů.

### 3.2.3 Vývoj státní služby v ČR po roce 1990

Jedním z problémů, se kterým bylo nezbytné se vyrovnat v rámci rozsáhlé transformace politického a společenského života v ČR po sametové revoluci v roce 1989, bylo právní postavení zaměstnanců veřejné správy. Nejprve byly schváleny právní normy upravující postavení „uniformovaných“ složek státního aparátu, tj. pro příslušníky Policie ČR, Vězeňské služby, Hasičského záchranného sboru a příslušníků Armády ČR.<sup>27</sup> Právní postavení ostatních státních zaměstnanců však zůstávalo dlouhodobě v soukromoprávním režimu. Neustále se měnící politická reprezentace nenašla dostatečnou politickou podporu pro účinnou právní normu, která by odbourala nedostačující stav poměru státních zaměstnanců vůči státu. Příprava řešení byla naplněna odbornými diskuzemi, ale rovněž politickými spory a nebyl dlouho nalezen konsenzus, jaký model státní či veřejné služby bude v ČR uplatněn. Shoda se našla pouze v obecných prohlášeních, se kterými všichni političtí aktéři víceméně souzněli a to v těchto základních požadavcích na státní správu:

- požadavek na jednotnou organizaci státní služby a možností jejího efektivního řízení a kontroly
- požadavek na jednoznačné určení politických a úředních míst
- požadavek na stabilitu a odolnost proti nekonceptním zásahům do struktury státní správy
- nezneužívání státní správy jako prostředku pro politickou moc a získávání voličů

V roce 1999, v souvislosti s přístupovými jednáními o vstupu ČR do Evropské unie, byl vypracován a schválen věcný záměr služebního zákona a v roce 2000 bylo usnesením vlády ČR schváleno paragrafové znění. Zároveň s tím byly schváleny zákony související s implementací<sup>28</sup> a zákon změnový.<sup>29</sup> Poslaneckou sněmovnou byl tento zákon schválen dne

---

<sup>26</sup> Zákon č. 65/1965 Sb. zákoník práce

<sup>27</sup> ČMEJREK, J.; ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 2016, s. 22.

<sup>28</sup> Zákon č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29</sup> Zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

12.3.2002 a Senátem schválen dne 26. dubna 2002 a po podpisu prezidenta byl dne 28.5.2002 vyhlášen ve Sbírce zákonů jako zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Ani po svém uvedení v platnost neodboural tento zákon zejména politické spory o podobě veřejné správy a jeho plná účinnost byla pod dobu 12 let opakovaně odkládána. Státní zaměstnanci tak zůstali jedinými činiteli veřejné správy, jejichž právní postavení nebylo upraveno účinným právním předpisem, neboť od roku 2003 byl zákonem č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, upraven pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání. V ČR tak chyběl předpis, který by komplexní právní úpravou jednotně organizoval a řídil státní správu, kontroloval ji a oddělil od politické moci ve státě. Právní řád ČR rovněž do této doby účinně institucionálně nezaštiťoval kvalitní výkon státní správy a efektivní využívání struktury pracovních míst a počet zaměstnanců na těchto místech. Bez aplikace služebního zákona byla ve státní správě patrná nestabilita odborného aparátu, nebyla vyvozována odpovědnost za pracovní selhání na všech úrovních, odpovědnost jednotlivých pracovníků nebyla transparentně rozdělena, řízení nebylo zcela koncepční, chyběla koordinace na ústřední úrovni. Toto vše ovlivňovalo kvalitu státní správy. Ve smíšeném modelu státní a veřejné správy byly sice vyřešeny poměry úředníků na obecních a krajských úrovních<sup>30</sup>, dlouhodobě však absentovala úprava na státní úrovni a uplatňoval se zde „klasický“ soukromoprávní (pracovněprávní) vztah. Paradoxně tak na obecní a krajské úrovni byl jednoznačně oddělen politický vliv na úřední funkce aparátu, na státní úrovni nebyla depolitizace aparátu nijak zajištěna. Každá změna politického vlivu ve státní správě tak byla spojena s propouštěním dosavadních zaměstnanců zejména na vyšších řídicích pozicích a s přijímáním nových zaměstnanců, kteří politicky více participovali s aktuálními držiteli politické moci. Při přijímání nových zaměstnanců byla než odborná hlediska uplatňována hlediska osobní a politická a částečně se zde uplatňoval systém kořisti jako systém státní správy. Tento stav umocňovala skutečnost, že nebyla povinná transparentní výběrová řízení na přijímání nových pracovníků, nebyl nijak nastaven systém rozvoje a

---

<sup>30</sup> Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

dalšího vzdělávání státních zaměstnanců. Tento stav měl přímý vliv na stabilitu státní správu a právní nejistotu jejich zaměstnanců.<sup>31</sup>

Na tento tristní stav upozorňuje v roce 2011 i Veřejný ochránce práv, který ve své zprávě uvádí „Veřejný ochránce práv dlouhodobě upozorňuje na nenaplnění čl. 79 odst. 2 Ústavy, který předjímá právní úpravu poměrů zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu odlišnou od zákoníku práce. Nedořešené postavení zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech se často odráží v pochybeních, která ochránce zjišťuje. Zejména bývá příčinou nečinnosti. Za tristní lze označit situaci opakovaného odkládání účinnosti služebního zákona (zákon č. 218/2002 Sb.), a to přesto, že tento zákon byl přijat již v roce 2002 a téměř třicetkrát novelizován. Opomenout rovněž nelze fakt, kdy za výše uvedeného stavu, tj. schváleného a platného služebního zákona, jehož účinnost je opakovaně odkládána, je připravován zcela nový zákon o úřednících a zaměstnancích veřejné správy. Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o odstranění nežádoucího stavu chybějící účinné právní úpravy, která by upravovala poměry zaměstnanců vykonávajících státní správu.“<sup>32</sup>

S narůstajícím tlakem Evropské komise na vyřešení absence služebního zákona pro reformu státní správy, kdy ČR hrozilo pozastavení čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU, musela vláda ministerského předsedy Bohuslava Sobotky rychle konat a uzákonit normu, která by požadavku Evropské komise vyhověla. Evropská komise ve svém tehdejší doporučení napsala: „Kvalita státní správy je jednou z ex-ante podmínek pro čerpání evropských peněz v programovacím období 2014 až 2020.“<sup>33</sup> Stav, kdy byla neustále odkládána účinnost stávající služební normy, nebyl již dále udržitelný.

#### 3.2.4 Legislativní zrod zákona o státní službě (234/2014 Sb.)

Skupinou poslanců byl jako Sněmovní tisk č. 71/2013 předložen návrh zákona, kterým se opakovaně novelizoval platný (ale neúčinný) zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních

---

<sup>31</sup> BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. VOX, 2015, s. 11-12.

<sup>32</sup> Veřejný ochránce práv. *SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV 2011* [online]. (PDF). [cit. 2017-11-07]. Dostupné z WWW:

[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2011.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf)

<sup>33</sup> VÁLKOVÁ, H. *Bez zákona o úřednících nedostanete miliardy z EU, tvrdí Evropská komise*. [online]. [cit. 2017-11-07]. Dostupné z WWW: [http://zpravy.idnes.cz/zakon-o-urednicich-zastavi-cerpani-dotaci-varuje-evropska-komise-pyr-/domaci.aspx?c=A130529\\_074419\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/zakon-o-urednicich-zastavi-cerpani-dotaci-varuje-evropska-komise-pyr-/domaci.aspx?c=A130529_074419_domaci_hv)

zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Vláda ČR však s tímto návrhem vyslovila počátkem roku 2014 nesouhlas. Následně byl tento návrh poslanců ve druhém čtení projednávané novely nahrazen komplexním pozměňovacím návrhem na zcela nový zákon o státní službě, kterým se zákon č. 218/2002 Sb. kompletně ruší. Tento komplexní pozměňovací návrh byl projednán Poslaneckou sněmovnou a v září 2014 ve třetím čtení sice schválen, avšak vyvstaly pochyby nad legitimitou schvalování, neboť komplexní pozměňovací návrh zákona (tj. návrh odmítající novelu služebního zákona 218/2002 Sb. a navrhuující zcela nový služební zákon) neprošel řádným připomínkovým procesem. Věcně dotčeným příslušným aktérům, jako jsou ministerstva a ústřední správní orgány, nebylo možno se k navrhovanému zákonu nijak vyjádřit a uplatnit své výhrady nebo připomínky. V nestandardním legislativním procesu také absentovala důvodová zpráva k návrhu zákona, která má nezastupitelnou roli zejména pro transparentnost politického rozhodování a interpretaci normy. Absence důvodové zprávy byla rovněž v rozporu s Legislativními pravidly vlády a rovněž v rozporu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny, kdy důvodová zpráva vysvětluje její účel v celém svém celku včetně hospodářského a finančního dopadu (např. dopad na státní rozpočet) navrhované právní úpravy.<sup>34</sup>

I pod tíhou těchto okolností byl návrh zákona postoupen v září 2014 Senátu ČR, který tento návrh dne 1.10.2014 schválil. Původní znění zákona č. 218/2002 Sb. bylo tak nahrazeno zcela novým zákonem o státní službě, kterým byl zákon č. 218/2002 Sb. zrušen. Spolu se zrušením zákona č. 218/2002 Sb. byl zrušen i zákon 309/2002 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Následně byl nový zákon o státní službě postoupen prezidentovi ČR k podpisu, který však využil svého práva, zákon nepodepsal (vetoval) a vrátil jej zpět k projednání Poslaneckou sněmovnou ČR. Poslanecká sněmovna prezidentské veto přehlasovala a zákon vyšel ve Sbírce zákonů pod č. 234/2014 jako „zákon o státní službě“ s účinností od 1.1.2015. Bylo rovněž nutné na toto reagovat přijetím nové právní úpravy nezbytné k aplikaci nového služebního zákona, která upravuje změny jiných právních předpisů v souvislosti s přijetím zákona o státní službě. Dne 23.10.2014 nabyly platnosti zákon č. 250/2014 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě.

---

<sup>34</sup> BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. VOX, 2015, s. 8-9.

Prezident ČR však se schválenou služební normou nesouhlasil, což vyjádřil již jejím nepodepsáním v rámci legislativního procesu, a podal ústavní stížnost Ústavnímu soudu, ve které zejména pokazuje na zmiňovanou nestandardní proceduru přijímání služební normy. Ve svém podání prezident ČR uvádí, že procedurou, ve které byl služební zákon přijat, byly porušeny základní principy legislativní činnosti stanovené jak Ústavou ČR (čl. 41 odst. 2), tak i Jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Podání rovněž poukazuje na konkrétní ustanovení zákona, se kterými prezident nesouhlasí a navrhuje alespoň tyto zrušit v případě, kdy Ústavní soud nerozhodne u zrušení celé normy.<sup>35</sup>

Plénium Ústavního soudu posoudilo návrh prezidenta republiky dne 30.6.2015 a částečně mu vyhovělo. K otázce nestandardní procedury přijímání služebního zákona Ústavní soud shledal, že se opakovaně v zákonodárné činnosti objevují negativní aspekty, na které Ústavní soud již dříve poukazoval. Praxi tzv. komplexních pozměňovacích návrhů sice Ústavní soud ve své judikatuře toleruje, nicméně se dosud neseťkal se situací zákonodárné iniciativy poslanců, kdy při projednávání novely zákona ve druhém čtení předloží zcela nový zákon ve formě komplexního pozměňovacího návrhu, kterým se původně novelizovaný zákon kompletně ruší. Ústavní soud tak konstatoval, že takto pojatý proces vzniku zákona vykazuje ústavní vady a není přípustné formou komplexního pozměňovacího návrhu předložit ve druhém čtení návrh nového zákona, který z povahy věci nemůže pozměňovat či doplňovat původní předlohu. Ústavní soud zkoumal, zdali tato legislativní vady mají dopad na ochranu oprávněné důvěry občanů v právo (předvídatelnost práva), právní jistoty, principy materiálního právního státu a ochrany ústavnosti. Ústavní soud dospěl k závěru, že i přes skutečnost, že došlo k formální vadě v zákonodárném procesu, jež dosahuje ústavní validity, avšak poměr vady se shora uvedenými ústavními principy vedly Ústavní soud k závěru, že v tomto případě nepřistoupí k derogaci zákona o státní službě jako celku. Ústavní soud však vyhověl návrhu prezidenta republiky a v posuzované normě zrušil ust. § 17 odst. 3 věta čtvrtá, který umožňoval vedoucím sedmi ústředních orgánů státní správy oponovat vládě při jejím případném záměru vedoucím ke snížení systemizovaných služebních míst či ke snížení prostředků na

---

<sup>35</sup>Ústavní soud ČR. *Návrh prezidenta republiky ze dne 6.11.2014 na zrušení zákona č. 234/2014 Sb.* [online]. (PDF). [cit. 2017-11-06]. Dostupné z WWW: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Jine/Navrh\\_prezidenta\\_republiky\\_za\\_zruseni\\_zakona\\_o\\_statni\\_sluzbe.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf)

platy. Další prezidentem republiky navrhované změny již Ústavní soud nereflektoval.<sup>36</sup> Zákon o státní službě účinný od 1.1.2015 tak mohl být zcela aplikován do systému státní správy.

### 3.2.5 Zákon o státní službě č. 234/2014 Sb.

Zákon č. 234/2004 Sb. o státní službě (dále pouze „zákon o státní službě“) upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru. „Zákon o státní službě konstituuje služební vztahy zaměstnanců, kteří vykonávají státní správu, jako vztahy *sui generis*, a to vztahy veřejnosprávní; s tím, že v případech, kdy se vystačí s obecnou pracovněprávní úpravou, zákon odkazuje na instituty (jednotlivá ustanovení) zákoníku práce.“<sup>37</sup>

Dále zákon o státní službě upravuje organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu.<sup>38</sup> Zákon se nevztahuje na člena vlády, jeho poradce, zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, také zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády, dále na vedoucího Úřadu vlády ČR a na zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády, na náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády, nevztahuje se ani na člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu, předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu. Rovněž se zákon nevztahuje na ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod, na zaměstnance zařazeného v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády ČR, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství a v Národním bezpečnostním úřadu.

Dle zákona o státní službě je státním zaměstnancem fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného. Státnímu zaměstnanci náleží služební označení.

---

<sup>36</sup> Ústavní soud ČR. *Ústavní soud částečně vyhověl návrhu prezidenta republiky ve věci služebního zákona* [online]. [cit. 2017-11-07]. Dostupné z WWW: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-castecne-vyhovel-navrhu-prezidenta-republiky-ve-veci-sluzebniho-zakona/>

<sup>37</sup> PICHRT, J., KOPECKÝ M., MORÁVEK, J., (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 2016. s. 29

<sup>38</sup> §1 zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě

- služební místo státního zaměstnance se středním vzděláním bez maturity je označováno jako *referent*
- služební místo státního zaměstnance se středním vzděláním s maturitou je označováno jako *odborný referent*
- služební místo státního zaměstnance s vyšším odborným vzděláním je označováno jako *vrchní referent*
- služební místo státního zaměstnance s vysokoškolským vzděláním získaným studiem v bakalářském studijním programu je označováno jako *rada*
- služební místo státního s vysokoškolským vzděláním získaným studiem v magisterském studijním programu je označováno jako *odborný rada* nebo *vrchní rada*. Místo služebního označení odborný rada se v Ministerstvu použije označení *ministerský rada* a v Úřadu vlády *vládní rada*. Místo služebního označení vrchní rada se v těchto případech použije služební označení *vrchní ministerský rada*, resp. *vrchní vládní rada*

### 3.2.6 Implementace zákona o státní službě

Pro úspěšné zavedení zákona o státní službě do praxe bylo nutné vypořádat zejména tyto úkoly:

- pro organizaci a systemizaci analyzovat počty stávajících zaměstnanců státní správy, nastavit pravidla pro tvorbu organizačních struktur služebních úřadů, navrhnout přechodnou a následnou systemizaci služebních míst
- vydat prováděcí předpisy jak gestorem agendy státní služby – Ministerstvem vnitra ČR – tak i ostatními dotčenými služebními orgány v jednotlivých resortech státní správy
- převést stávajících zaměstnanců do režimu zákona o státní službě a stanovit, na které zaměstnance se zákon o státní službě nevztahuje
- zavést komplexní systém pro evidenci volných služebních míst, vyhledávání a správa výběrových řízení
- zajistit evidenci zaměstnanců zařazených mimo výkon služby
- zpracovat metodiku a systém řízení zejména s ohledem na přijímání zaměstnanců do služby (výběrová řízení, výběrové komise, zařazení na služební místo nebo jmenování představeného, odměňování, změny a skončení služebního poměru) a zpracovat metodiku řízení v oblasti kárných provinění státních zaměstnanců

- nastavit systém řízení pracovních vztahů vznikající mimo režim zákona o státní službě, naoř. podle zákoníku práce
- stanovit obsah, rozsah, způsob dalšího vzdělávání státních zaměstnanců a nastavit komplexní systém vzdělávání
- nastavit systém periodického hodnocení státních zaměstnanců
- nastavit systém úřednických zkoušek<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> BĚLECKÝ, M. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. VOX, 2015, s. 12-13.



## 4. Vlastní práce

### 4.1 Implementace zákona o státní službě v podmínkách Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech

Úřad práce ČR je správním úřadem na základě ust. § 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR je spolu s Úřadem práce ČR správním orgánem v oblasti státní politiky zaměstnanosti<sup>40</sup>. Úřad práce ČR je služebním úřadem dle zákona o státní službě<sup>41</sup>.

#### 4.1.1 Služební předpis a organizace služby

Zákon o státní službě v ust. § 11 povazuje služební úřady k vydávání písemných služebních předpisů pro organizaci služby, které jsou závazné pro všechny zaměstnance, kteří vykonávají výkon služby ve služebním úřadu a jsou závazné i pro ostatní zaměstnance vykonávající činnosti služebního úřadu v souladu s ust. § 5 zákona o státní službě. Není však obecně závazný. Služební předpis je jednostranný úkon abstraktní povahy a lze ho zařadit do skupiny vnitřních předpisů služebního orgánu.<sup>42</sup> Náměstek ministra vnitra pro státní službu vydal služební předpis č. 3/2015, kterým stanovil podrobnosti vydávání služebních předpisů, zejména oblasti věcné a osobní působnosti služebních předpisů a postup při jejich přípravě, vyhlášení a evidování. Služební orgán Úřadu práce ČR vydal služební předpis č. 1/2015, kterým stanovuje pravidla pro vydávání služebních předpisů v oblasti své působnosti, jakými jsou obsahové a formální náležitosti služebních předpisů, jejich příprava, projednávání a evidence, povinnosti a odpovědnost zaměstnanců Úřadu práce ČR v souvislosti se služebními předpisy. Rovněž tento služební předpis stanovuje způsob seznamování zaměstnanců se služebními předpisy. Od 1.1.2015 vydal Úřad práce ČR 17 služebních předpisů, kterými organizuje státní službu v oblastech služebního hodnocení státních zaměstnanců, systemizace služebních míst, přenesení rozhodování na představené, kárných komisí, vzdělávání státních zaměstnanců a v oblasti výběrových řízení na volná služební místa.

Služební předpisy zveřejňuje generální ředitelství Úřadu práce ČR ve formátu pdf na své interní síti - tzv. Sharepointu - ke které mají přístup všichni zaměstnanci Úřadu práce

---

<sup>40</sup> §2 odst. 3 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti

<sup>41</sup> §3 a §4 zákona o státní službě

<sup>42</sup> PICHRT, J., KOPECKÝ M., MORÁVEK, J., (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 2016. s. 29

ČR. Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Karlových Varech, aplikuje služební předpisy do své činnosti a představení jsou povinni prokazatelně seznámit své podřízené zaměstnance se služebním předpisem bez zbytečného odkladu po jeho vydání. Úřad práce ČR rovněž služebním předpisem stanovil pokračující závaznost vnitřních řídicích aktů, které byly do 1.7.2015 vydány generálním ředitelem nebo generální ředitelkou Úřadu práce ČR a ostatními vedoucími zaměstnanci Úřadu práce ČR podle dosavadních právních předpisů.

#### 4.1.2 Služební orgán Úřadu práce ČR

Služebním orgánem je, v souladu s ust. § 10 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, vedoucí služebního úřadu. Vedoucím služebního úřadu - Úřadu práce ČR - je jeho generální ředitelka PhDr. Kateřina Sadílková, MBA. Vzhledem ke skutečnosti, že Úřad práce ČR ke dni 1.1.2015 zaměstnával celkem 9937 zaměstnanců<sup>43</sup> a pouze služební orgán (vedoucí služebního úřadu) je oprávněn rozhodovat ve věcech služby všech zaměstnanců tohoto služebního úřadu, je situace služebního orgánu Úřadu práce ČR specifická a administrativně náročná oproti jiným služebním úřadům státní správy ČR. Pouze rozhodování o věcech, o nichž se podle zákona o státní službě nevede řízení ve věcech služby, může vedoucí služebního úřadu přenést služebním předpisem na představené<sup>44</sup>. Generální ředitelství Úřadu práce ČR svým služebním předpisem 2/2015 stanovilo zástupce a upravilo přenesení rozhodování o věcech, o nichž se nevede řízení ve věcech služby, na představené a stanovilo další kompetenční pravidla pro jednotlivé subjekty vertikální organizace Úřadu práce ČR.

#### 4.1.3 Organizační rámec Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v K. Varech

Krajská pobočka v Karlových Varech je organizační částí Úřadu práce ČR (dále jen „Krajská pobočka v Karlových Varech“)<sup>45</sup>, zajišťující státní politiku zaměstnanosti s oblastní působností v Karlovarském kraji. Organizačně je Krajská pobočka v Karlových Varech dále členěna na samostatná místně příslušná kontaktní pracoviště, která mají svá sídla v bývalých okresních městech regionu, případně ve městech 3. typu. Jedná o kontaktní pracoviště v Aši, Chebu, Karlových Varech, Kraslicích, Mariánských Lázních,

---

<sup>43</sup> Úřad práce ČR, *Zpráva o činnosti Úřadu práce České republiky za rok 2015* [online]. (PDF). [cit. 2018-02-01]. Dostupné z WWW: [https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin/zprava\\_o\\_cinnosti\\_up\\_cr\\_za\\_rok\\_2015.pdf](https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin/zprava_o_cinnosti_up_cr_za_rok_2015.pdf)

<sup>44</sup> § 14 odst. 3 zákona o státní službě

<sup>45</sup> § 2 zákona č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ostrově a Sokolově. Z důvodu dostupnějších služeb úřadu práce pro klienty z odlehlejších oblastí regionu vyčlenila některá kontaktní pracoviště svá dislokovaná pracoviště. Kontaktní pracoviště Sokolov vyčlenilo dvě dislokovaná pracoviště, ve městech Horní Slavkov a Chodov. Kontaktní pracoviště Karlovy Vary vyčlenilo tři dislokovaná pracoviště, ve městech Nejdek, Toužim a Žlutice.

K 1.1.2015 zaměstnávala Krajská pobočka v Karlových Varech celkem 342 zaměstnanců, jejichž pracovněprávní vztah měl soukromoprávní povahu a vycházel ze zákoníku práce.<sup>46</sup> Jednalo se jak o zaměstnance s přímým výkonem správních úkolů v jednotlivých věcných agendách, tak i o zaměstnance pracujících na pozicích zajišťujících podporu a služby jednotlivým pracovištím (pracovníci IT, pracovníci správy majetku, pracovníci podatelen apod.).

#### 4.1.4 Úvodní systemizace služebních míst

Ačkoliv zákon o státní službě nabyl účinnosti dne 1.1.2015 (s výjimkou několika přípravných ustanovení, která byla účinná již ode dne vyhlášení zákona), k praktické aplikaci zákona o státní službě došlo až ke dni 1.7.2015, kdy v zákonem stanovených podmínkách došlo jednostranně „z moci úřední“ k „překlopení“ pracovních poměrů stávajících státních zaměstnanců na poměry služební. Dle přechodných ustanovení zákona o státní službě<sup>47</sup> a v souladu s nařízením vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu, byly služební úřady povinny provést ke dni 1.7.2015 úvodní systemizaci služebních míst na základě své stávající organizační struktury. Ve smyslu přechodných ustanovení zákona o státní službě se systemizací rozumí zejména stanovení počtu služebních míst státních zaměstnanců a ostatních pracovních míst tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu. V souladu s tímto zákonným požadavkem bylo pro Krajskou pobočku v Karlových Varech v rámci úvodní systemizace vymezeno 320 služebních míst, z toho 49 služebních míst představených a 271 míst ostatních státních zaměstnanců. Bylo rovněž stanoveno, že s ohledem na povahu činností nebude na 22 pracovních míst aplikován zákon o státní službě a tato místa i nadále zůstanou v režimu soukromoprávního vztahu s Úřadem práce ČR dle zákoníku práce.

---

<sup>46</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

<sup>47</sup> § 184 a násl. zákona o státní službě

#### 4.1.5 Vznik služebního poměru a podmínky pro přijetí do služby

Přechodná ustanovení zákona o státní službě stanovila taxativní podmínky přechodu stávajících zaměstnanců do režimu služby na všech úrovních řízení a pro řadové zaměstnance služebního úřadu.

Ke dni 1.7.2015 zaměstnávala Krajská pobočka v Karlových Varech ve *vedoucích funkcích* 35 vedoucích I. stupně (vedoucí oddělení), 7 vedoucích II. stupně (vedoucí odboru) a 7 vedoucích III. stupně (ředitelé). Zákon o státní službě všechny tyto vedoucí zaměstnance automaticky považoval od 1.7.2015 za státní zaměstnance ve služebním poměru na dobu neurčitou a za *představené*, či případně za *ředitele sekcí*, avšak nejdéle do doby, než na tyto vedoucí pozice proběhnou výběrová řízení. Zákon o státní službě dále stanovil, že se do těchto výběrových řízení mohou přihlásit pouze státní zaměstnanci ve služebním poměru na dobu neurčitou a vykonávající službu ve stejném oboru služby. Tato prvotní výběrová řízení na vedoucí pozice tak byla zcela zúžena pouze na zaměstnance Úřadu práce ČR a nemohli do něj zasáhnout jiné osoby zvnějšku. Výběrová řízení na pozici *ředitelů (sekcí)* musela být dle zákona o státní službě vyhlášena do 31.12.2015 a zpravidla skončena do 30.6.2016<sup>48</sup>. Krajská pobočka v Karlových Varech tento termín dodržela a výběrová řízení na tato služební místa byla do 30.6.2016 ukončena. Výběrová řízení na pozici jednotlivých *představených* byla vyhlášena do 30.6.2016 a byla skončena rovněž do 30.6.2017<sup>48</sup>.

Do výběrových řízení představených se přihlásilo 40 stávajících vedoucích pracovníků, 2 vedoucí pracovníci se do výběrového řízení nepřihlásili. S výjimkou 1 vedoucího pracovníka všichni vedoucí pracovníci úspěšně absolvovali výběrové řízení na svá služební místa a obhájili post představeného. Neúspěšnému vedoucímu pracovníkovi bylo nabídnuto jiné služební místo, které přijal.

U *ostatních stávajících zaměstnanců* na řadových pozicích nebylo přijetí do služebního poměru automatické. Tito zaměstnanci museli nejdříve požádat o přijetí do služebního poměru a to nejpozději do 31.8.2017. Pokud takto neučinili, pracovní poměr těchto zaměstnanců skončil dne 30.6.2017<sup>49</sup>. Krajskou pobočku v Karlových Varech nepožádal o přijetí do služebního poměru 1 zaměstnanec. O přijetí do služebního poměru žádajících zaměstnanců musel služební orgán Úřadu práce ČR rozhodnout do

---

<sup>48</sup> § 188 odst. 6 zákona o státní službě

<sup>49</sup> § 190 odst. 4 zákona o státní službě

31.12.2015<sup>50</sup>. Zaměstnanci žádající o přijetí do služebního poměru museli pro kladné vyřízení své žádosti dále splňovat taxativní předpoklady stanovené zákonem o státní službě. Museli být státními občany ČR, jiného členského státu Evropské unie nebo občanem státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru, dosáhli věku 18 let, byli plně svéprávní a bezúhonní, dosáhli vzdělání stanoveného zákonem o státní službě a měli potřebnou zdravotní způsobilost<sup>51</sup>.

Krajská pobočka v Karlových Varech zaměstnávala ke dni 1.7.2015 234 řadových zaměstnanců *s pracovním poměrem na dobu neurčitou*, kteří do 31.8.2015 požádali o přijetí do služebního poměru<sup>52</sup>. Ke dni 1.12.2016 byli všichni tito žádající zaměstnanci přijati do služebního poměru a v tento den složili služební slib. U těchto zaměstnanců bylo dále zkoumáno, zdali ke dni podání žádosti o přijetí do služebního poměru vykonávali činnosti ve správním úřadu, v obecním úřadu obce s rozšířenou působností, krajském úřadu či dalších definovaných institucích alespoň 4 roky v posledních 10 letech<sup>53</sup>. Pokud tato podmínka byla naplněna, byl tento zaměstnanec přijat do služebního poměru na systemizované *služební místo na dobu neurčitou*. Zaměstnanců, splňujících tuto podmínku, zaměstnávala Krajská pobočka v Karlových Varech 163. V případě, kdy zaměstnanec nesplňoval uvedenou podmínku praxe, byl přijat na systemizované *služební místo na dobu určitou* a to s trváním do 30.6.2017<sup>54</sup>. Těchto zaměstnanců zaměstnávala Krajská pobočka v Karlových Varech 71. V termínu do 30.6.2017 byla tato skupina zaměstnanců povinna vykonat obecnou část úřednické zkoušky. Pokud zaměstnanec úřednickou zkoušku vykonal úspěšně, byl přijat do služebního poměru na dobu neurčitou<sup>55</sup>. Pokud by úřednickou zkoušku úspěšně nevykonal, zanikl by jeho služební poměr posledním dnem kalendářního měsíce, v němž nevykonal úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku. Takovému zaměstnanci zaměstnancům by rovněž vznikl nárok na odstupné<sup>56</sup>. Všechny 71 zaměstnanců vykonávajících obecnou část úřednické zkoušky ji však vykonalo úspěšně a jejich služební poměr byl změněn z doby určité na dobu neurčitou.

Zaměstnanci v pracovním poměru *na dobu určitou* byli na základě žádosti učiněné do 31.8.2015 přijati do služebního poměru na *systemizované služební místo na dobu*

---

<sup>50</sup> § 190 zákona o státní službě

<sup>51</sup> § 25 odst. 1 zákona o státní službě

<sup>52</sup> § 190 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě

<sup>53</sup> § 190 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě

<sup>54</sup> § 191 odst. 1 zákona o státní službě

<sup>55</sup> § 191 odst. 3 a odst. 5 zákona o státní službě

<sup>56</sup> § 191 odst. 4 zákona o státní službě

*určitou*, která nesměla překročit dobu, na kterou byl sjednán pracovní poměr<sup>57</sup>. Krajská pobočka v Karlových Varech zaměstnávala 37 těchto zaměstnanců.

#### 4.1.6 Komparace pracovního a služebního poměru

Souběžně s diskusí, která byla v odborné rovině vedena zejména o tom, jakým způsobem naplní schvalovaná norma široce definovaný požadavek zkvalitnění a odpolitizování státní správy, vedla se méně veřejností vnímaná avšak neméně důležitá diskuze o dopadech zákona o státní službě na stávající zaměstnance správních úřadů a to z pohledu jejich stávajících pracovních práv a povinností vycházejících ze zákoníku práce, a nových práv a povinností, které přinese nově schvalovaný zákon o státní službě. Komparace právních úprav zaměstnaneckého vztahu státních zaměstnanců se státem mohla být jednou z relevantních rozhodovacích faktorů státního zaměstnance pro rozhodnutí zůstat i nadále zaměstnancem státu (správního orgánu), avšak nově ve služebním poměru na základě veřejnoprávního vztahu. Aktivním subjektem v tomto porovnávání byl Odborový svaz státních orgánů a organizací - Podnikový výbor odborových organizací OS SOO působící při Úřadu práce ČR (PVOO), který v souvislosti s přijímaným zákonem o státní službě předvídal převážně zhoršení práv zaměstnanců státní správy a zvýšení jejich povinností, bez náležité kompenzace. PVOO rovněž dokonce upozorňoval na možné propouštění zaměstnanců úřadů práce v dopadu plánované prvotní systemizace a se svými obavami se opakovaně obrátil i na ministryni práce a sociálních věcí Michaelu Marksovou.

---

<sup>57</sup> § 192 zákona o státní službě

Tabulka 1 Srovnání vybraných práv a povinností zaměstnanců ve státní a nestátní sféře dle zákona o státní službě a zákoníku práce

Služební poměr dle zákona o státní službě (234/2014 Sb.)		Pracovní poměr dle zákoníku práce (262/2006 Sb.)		
	<i>Služební poměr</i>		<i>Pracovní poměr ve státní správě</i>	<i>Pracovní poměr v nestátní sféře</i>
§24, §51-58	Služební místo je <i>obsazováno pouze na základě výběrového řízení</i> (včetně všech míst představených).	--	<i>Výběrové řízení není povinné na žádné pozice.</i>	<i>Výběrové řízení není povinné na žádné pozice.</i>
§25	Je stanoveno <i>předepsané vzdělání</i> na všechna systemizovaná služební místa (včetně míst představených), výjimky nejsou povoleny ( <i>vyjma stávajících zaměstnanců s uznanou praxí</i> ).	§123 odst. 6	Stanoveny <i>kvalifikační předpoklady vzdělání</i> pro výkon prací zařazených do platových tříd (nařízení vlády č. 564/2006 Sb.).	Stanoveno zvláštními právními předpisy <i>pouze u vybraných profesí</i> .
§45 §47	<i>Vyslání na služební cestu – bez nutného souhlasu státního zaměstnance</i> <i>Přeložení až na 60 dnů – bez souhlasu státního zaměstnance.</i>	§42 §43	Vyslání na pracovní cestu i přeložení <i>výhradně se souhlasem</i> zaměstnance.	Vyslání na pracovní cestu i přeložení <i>výhradně se souhlasem</i> zaměstnance.
§48	Následkem zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti či vzetí do vazby <i>je vždy zproštěn výkonu služby</i> .	§ 41 odst. 2 písm. b)	Bylo-li zahájeno trestní řízení pro podezření z úmyslné trestné činnosti spáchané při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s ním ke škodě na majetku zaměstnavatele <i>převede se na jinou práci</i> .	Bylo-li zahájeno trestní řízení pro podezření z úmyslné trestné činnosti spáchané při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s ním ke škodě na majetku zaměstnavatele <i>převede se na jinou práci</i> .
§60	<i>Představený se odvolá z funkce vždy jak z důvodu vazby, tak při prvním služebním hodnocení se závěrem „nevyhovující výsledek“.</i>	--	--	--
§61	Při <i>odmítnutí uzavřít dohodu o zákazu konkurence</i> se státní zaměstnanec převede na jiné služební místo, není-li to možné, postaví se	§310	Zákaz konkurence se <i>výhradně sjednává dohodou</i> , uzavření dohody nelze vynucovat.	Zákaz konkurence se <i>výhradně sjednává dohodou</i> , uzavření dohody nelze vynucovat.

	mimo službu.			
§74	<i>Služební poměr končí ze zákona dnem 31. 12. kalendářního roku, ve kterém státní zaměstnanec dovršil 70 let.</i>	§ 16 odst. 2	Žádné věkové omezení pro trvání pracovního poměru neexistuje a bylo by diskriminační.	Žádné věkové omezení pro trvání pracovního poměru neexistuje a bylo by diskriminační.
§ 77 povinnosti státního zaměstnance, zejména	Definována široká škála dalších povinností zahrnujících povinnost prohlubování vzdělání, oznámení o zahájení trestního stíhání, povinnost vykonávat službu v komisích služebního úřadu, vykonávat službu pro odvracení živelných pohrom a zmírnění jejich následků atd.	§303	Povinnost jednat a rozhodovat nestranně, zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování a v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody.	--
§80, §82	Představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí, nepřísluší mu vykonávat právo na stávku.	--	--	--
§81 odst. 2	Jakoukoliv jinou výdělečnou činnost než službu smí státní zaměstnanec vykonávat jen s předchozím písemným souhlasem služebního orgánu.	§304	Souhlas zaměstnavatele zákon vyžaduje jen, jestliže výdělečná činnost je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele.	Souhlas zaměstnavatele zákon vyžaduje jen, jestliže výdělečná činnost je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele.
§ 144 a násl.	Odměňování – poskytování, struktura i výše jednotlivých složek platu je striktně upraveno zákonem, je stanovena horní hranice odměny.	§ 14, § 109 a násl.	Odměňování – poskytování, struktura i výše jednotlivých složek platu je striktně upraveno zákonem, horní hranice odměny není stanovena.	Zákonem je mzda v podnikatelské sféře regulována minimálně, je pouze stanovena zaručená minimální mzda, horní hranice není stanovena.

*Zdroj: OS SOO působících při Úřadu práce České republiky, vlastní zpracování*

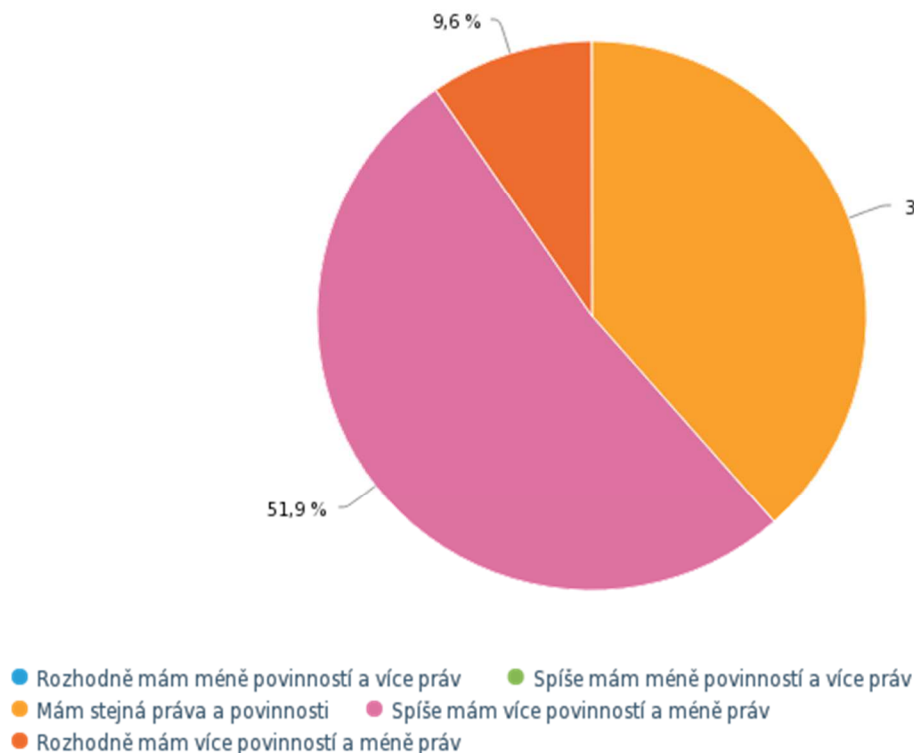


#### 4.1.7 Hodnocení přechodu do služebního poměru zaměstnanci

S ohledem na proklamované změny v právech a povinnostech státních zaměstnanců bylo provedeno dotazníkové šetření vnímání přechodu do služebního poměru dle zákona o státní službě u zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech. V tomto šetření odpovídalo 52 respondentů, zaměstnanců krajské pobočky, na řadových pracovních pozicích (referenti/vrchní referenti) a 10 vedoucích zaměstnanců (představených). Všichni vybraní respondenti přešli do služebního poměru v roce 2015 z pracovního vztahu a byli vybíráni napříč všemi pracovišti Krajské pobočky a všemi věcnými útvary.

Graf 1 Vnímání přechodu do služebního poměru – referenti/vrchní referenti

Jak vnímáte přechod do služebního poměru v roce 2015 s ohledem na svá práva a povinnosti zaměstnance ?



Zdroj: vlastní výzkum

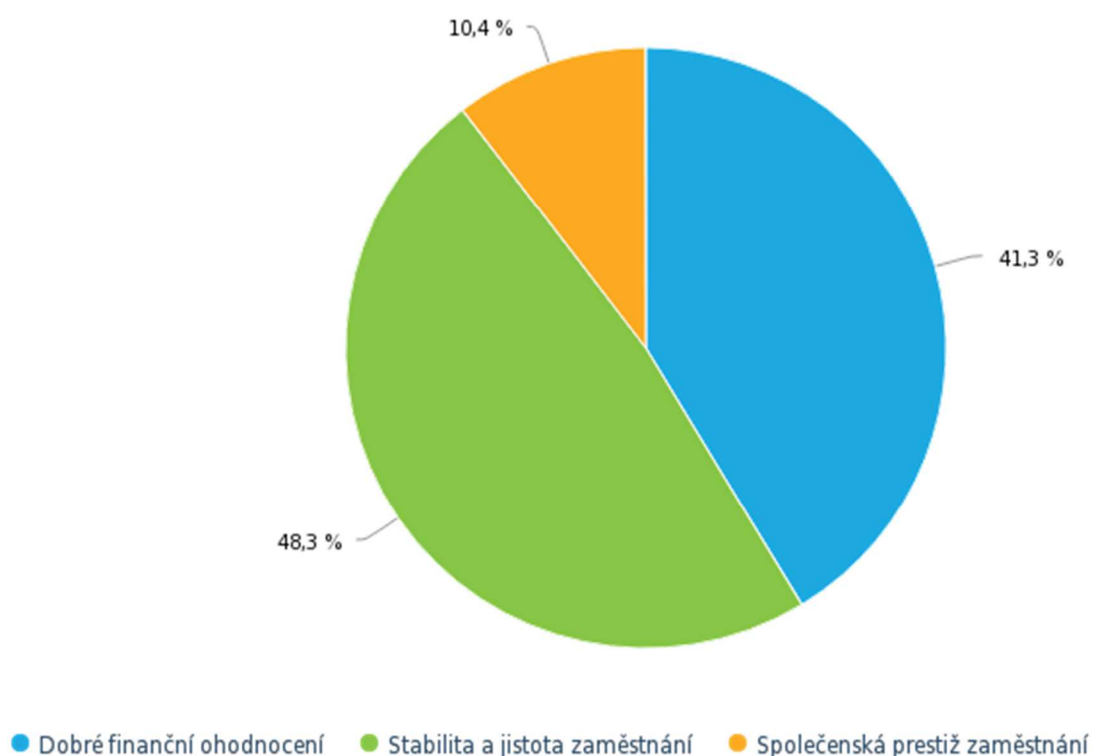
Z šetření *referentů/vrchních referentů* vyplynulo, že s ohledem na svá práva a povinnosti zaměstnance žádný z oslovených respondentů nevnímá přechod do režimu zákona o státní službě pozitivně a téměř dvě třetiny oslovených respondentů (61,5%) tuto změnu vnímá negativně ve smyslu zhoršení práv a zvýšení povinností zaměstnance.

Zbylých 38,5% oslovených respondentů se domnívá, že se jejich práva a povinnosti nijak nezměnila (viz. Graf 1). Za nejvýznamnější omezení svých práv vnímají oslovení referenti nemožnost přivýdělku či samostatné výdělečné činnosti bez předchozího souhlasu služebního úřadu.

V otázce stability a jistoty zaměstnání v režimu služebního poměru dle zákona o státní službě dotazovaní referenti převážně nevnímali žádnou změnu (51,9%), přičemž stabilitě zaměstnání kladou dotazovaní respondenti největší váhu (48,3%) a až po ní následuje finanční ohodnocení (41,3%) a společenská prestiž zaměstnání (10,4%) (viz. Graf 2).

Graf 2 Preferované parametry zaměstnání – referenti/vrchní referenti

Jakou váhu kladete následujícím parametrům zaměstnání ?

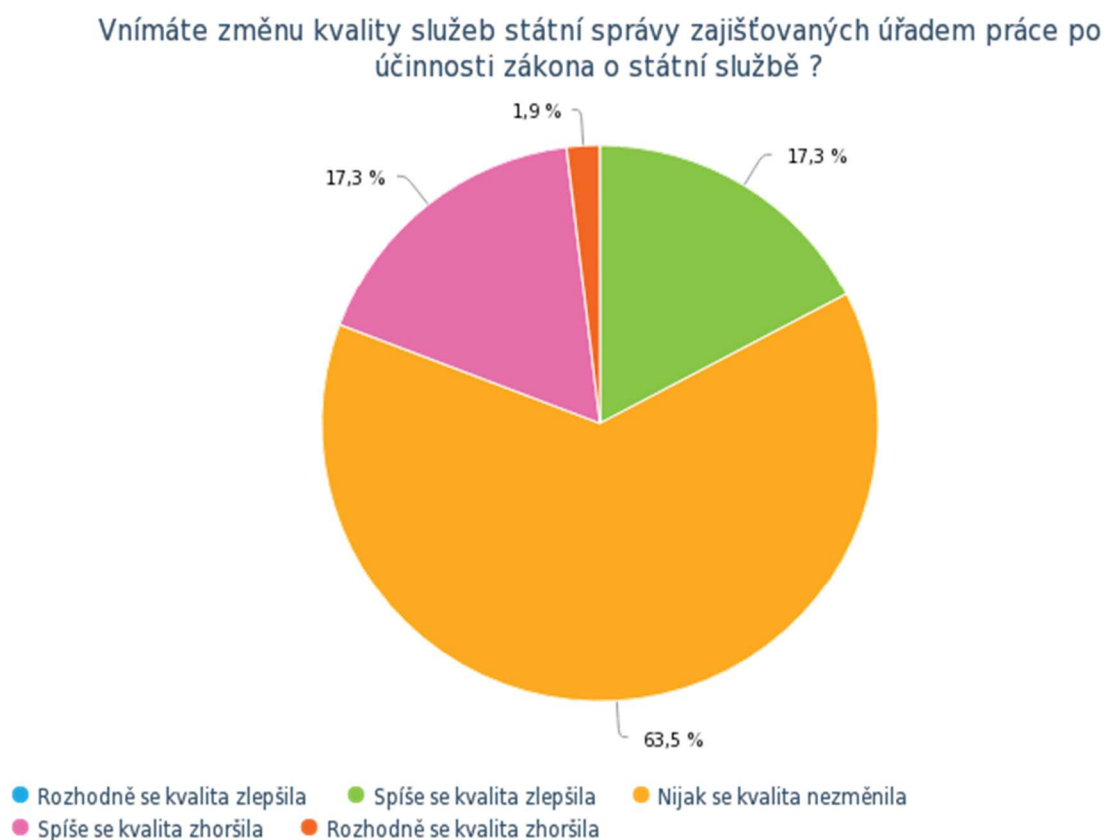


Zdroj: vlastní výzkum

V otázce společenské prestiže zaměstnání se pouze 11,5% dotazovaných respondentů domnívá, že přechod do služebního poměru spíše zlepšil společenskou prestiž zastávané pracovní pozice.

Jednou z hlavních proklamací schvalovaného zákona o státní službě bylo zlepšení kvality státní správy a zvýšení její efektivity. Dotazovaní respondenti si převážně nemyslí, že by se kvalita státní správy s příchodem zákona o státní službě změnila (63,5%), mírné zlepšení kvality státní správy vnímá 17,3% a její zhoršení vnímá 19,2% dotazovaných respondentů (viz. Graf 3).

Graf 3 Vnímání změny kvality státní správy - referenti/vrchní referenti

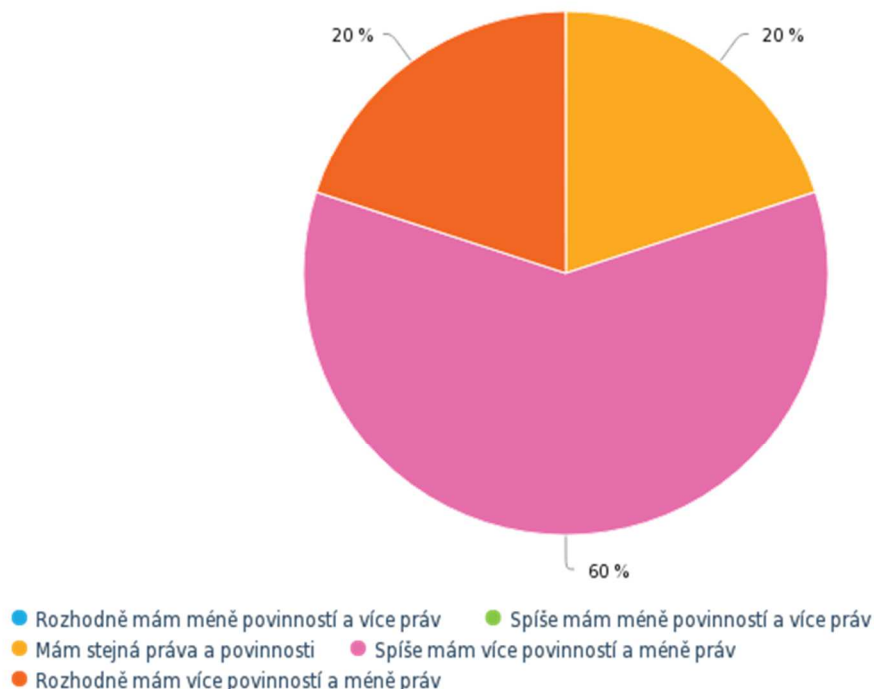


Zdroj: vlastní výzkum

V rámci šetření vnímání přechodu do služebního poměru odpovídalo rovněž 10 představených Krajské pobočky v Karlových Varech, kteří byli zařazeni na služební místo představeného přímo pracovišti Krajské pobočky v Karlových Varech, tak i na jejích kontaktních pracovištích v rámci její územní působnosti. Z šetření vyplývá, že ani představení nevnímají pozitivně přechod z pracovněprávního poměru do služebního poměru v režimu zákona o státní službě a na rozdíl od řadových referentů vnímají v ještě větší míře (80%) zvýšení svých povinností a snížení svých práv (viz. Graf 4).

Graf 4 Vnímání přechodu do služebního poměru - představení

Jak vnímáte přechod do služebního poměru v roce 2015 s ohledem na svá práva a povinnosti zaměstnance ?



Zdroj: vlastní výzkum

Za největší negativum služebního poměru označují oslovení vedoucí pracovníci nemožnost samostatné výdělečné činnosti či vedlejšího pracovního poměru vykonávat jej bez souhlasu služebního orgánu i v případech, kdy není tato činnost shodná s činností služebního orgánu. Dále oslovení představení vnímají nárůst administrativy a povinností stanovených jednostranně služebním orgánem, jakým je např. přeložení státního zaměstnance dle ust. § 47 zákona o státní službě. S ohledem na vnímaná omezení práv vedoucích zaměstnanců je zajímavé zjištění, že žádný vedoucí zaměstnanec nenamítal výrazné omezení svého práva se politicky angažovat funkcí v politické straně nebo v politickém hnutí<sup>58</sup> nebo vykonávat právo na stávku<sup>59</sup>, byť se v těchto dvou případech jedná o zásadní omezení občanských práv stanovených Listinou základních práv a svobod<sup>60</sup>.

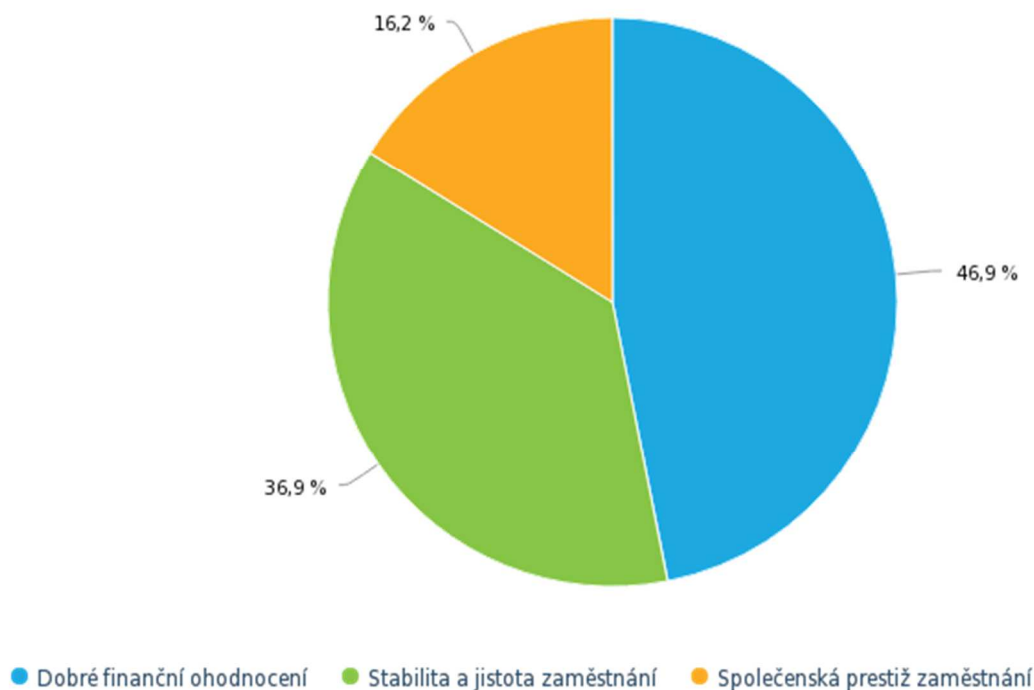
<sup>58</sup> § 80 zákona o státní službě

<sup>59</sup> § 82 odst. 1 zákona o státní službě

<sup>60</sup> čl. 20 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

Graf 5 Preferované parametry zaměstnání představenými

Jakou váhu kladete následujícím parametrům zaměstnání ?



Zdroj: vlastní výzkum

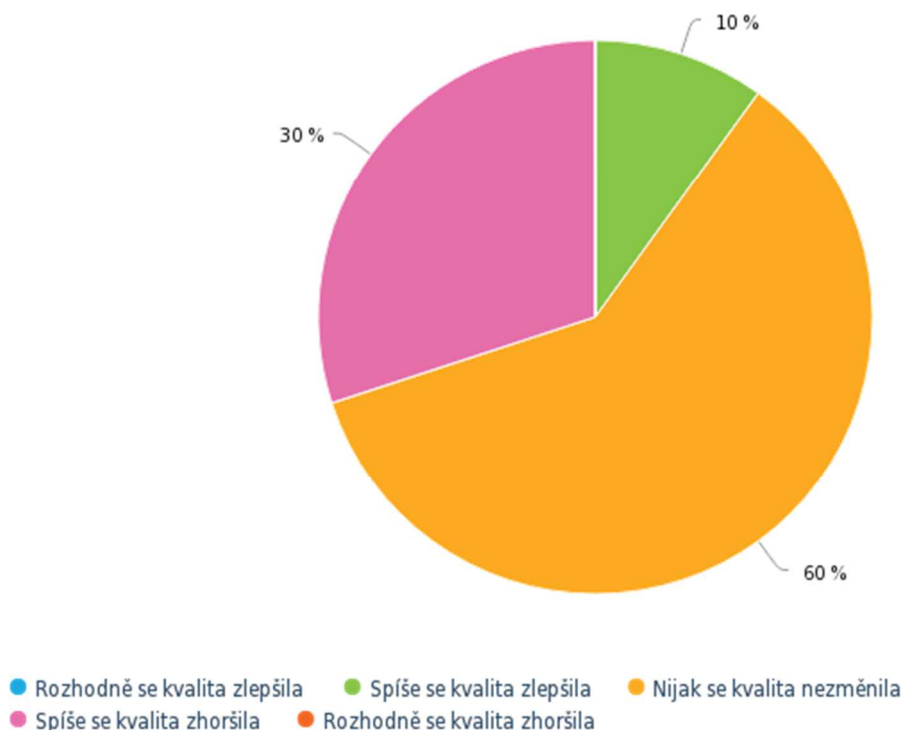
Průzkum dále ukázal, že ani představení se nedomnívají, že by jim přechod do služebního poměru v režimu zákona o státní službě přinesl větší stabilitu a jistotu zaměstnání. Celkem 20% dotazovaných představených se domnívá, že služební poměr nijak nezměnil jistotu a stabilitu jejich zaměstnání a polovina dotazovaných představených (50%) vnímá přechod do služebního poměru jako zhoršení jistoty a stability zaměstnání. Toto zhoršení představení vnímají dokonce více než dotazovaní řadoví referenti.

Stejně jako řadoví referenti, tak i představení staví stabilitu a jistotu zaměstnání (36,9%) před společenskou prestiží zaměstnání. Dotazovaní představení ovšem největší důraz kladou na dobré finanční ohodnocení (46,9%) (viz. Graf 5).

Změna kvality služeb státní správy po účinnosti zákona o státní službě není představenými nijak vnímána (60%), naopak její zhoršení pociťuje 30% a její mírné zlepšení 10% oslovených představených (viz. Graf 6).

Graf 6 Vnímání změny kvality státní správy představenými

Vnímáte změnu kvality služeb státní správy zajišťovaných úřadem práce po účinnosti zákona o státní službě ?



Zdroj: vlastní výzkum

Představení byli dále tázáni, zdali zákon o státní službě změnil nároky na jejich manažerskou práci. Většina oslovených představených se domnívá, že ano – 50% uvedlo, že se nároky rozhodně zvětšily a 40% cítí spíše zvětšení nároků na jejich manažerskou práci. 10% oslovených představených se domnívá, že se nároky s příchodem zákona o státní službě nijak nezměnily.

## 4.2 Aplikace zákona o státní službě v praxi Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Karlových Varech

### 4.2.1 Systemizace služebních míst

Systemizací se rozumí stanovení počtu služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami, počtem služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami, objem prostředků na platy státních zaměstnanců, počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství ČR a počet služebních míst, u kterých se stanoví

zákaz se po skončení služebního poměru přímo nebo nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem v oboru, který je shodný s příslušným oborem služby, nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k podnikateli v takovém oboru (tzv. zákaz konkurence). Základní organizační rámec systemizovaných služebních míst vychází z nařízení vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu. Každý změna systemizace je účinná vždy k 1.1. daného roku. Systemizaci vypracovává Ministerstvo vnitra ČR v dohodě s Ministerstvem financí ČR a to na základě návrhů služebních orgánů. Vypracovanou systemizaci schvaluje vláda ČR nejpozději do 31.12. daného roku<sup>61</sup>. Mimo tento zákonný rámec vydal náměstek ministra vnitra pro státní službu služební předpis č. 8/2015, kterým služebním úřadům stanovil pravidla pro provádění změn a úprav systemizace služebních a pracovních míst a organizační struktury ve služebním úřadu.

Praktická aplikace systemizace probíhá tak, že návrhy na systemizaci služebních míst předává ředitel odboru vybraného kontaktního pracoviště Krajské pobočky v Karlových Varech dle požadavků na provozní zajištění služeb. Krajská pobočka v Karlových Varech komplexní návrhy za celou krajskou pobočku předává generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR, které je zodpovědné za systemizaci všech služebních míst ve své věcné gesci. Po schválení systemizace vládou ČR vydává služební orgán – Úřad práce ČR – služební předpis v souladu s ust. § 11 a § 12 zákona o státní službě, kterým definuje systemizaci služebních a pracovních míst na Úřadu práce ČR a jehož přílohou je detailní seznam všech služebních i pracovních míst, s jejich přesnou identifikací – s jedinečným ID, s definovaným oborem služby a správními činnostmi, s názvem služebního místa a s předpokládanou platovou třídou. Rovněž je v této tabulce uveden zdroj financování služebního místa v případě, kdy je financováno z prostředků EU. Dle tohoto služebního předpisu postupuje Krajská pobočka v Karlových Varech při finálním obsazování systemizovaných služebních a pracovních míst v její působnosti a při vyhlášení výběrových řízení.

#### **4.2.2 Výběrová řízení na služební místa**

Každé volné či uvolněné systemizované služební místo je obsazováno výhradně výběrovým řízením, kterého se může zúčastnit jak státní zaměstnanec, tak i jiná osoba

---

<sup>61</sup> § 17 zákona o státní službě

umístěná mimo organizační rámec státní služby. Přesné podmínky výběrového řízení, jeho průběh a zákonné požadavky na žadatele jsou definovány v ust. §§27-29 zákona o státní službě. Náměstek ministra vnitra pro státní službu vydal metodický pokyn 6/2015 a 2/2017, kterým byly stanoveny podrobnosti k provádění výběrových řízení<sup>62</sup>. S celostátní působností byl tímto předpisem ustaven jednotný a komplexnější rámec postupů v oblasti výběrových řízení na služební místa dle zákona o státní službě. Tento rámec obsahuje základní předpoklady pro přijetí žadatele do služebního poměru, případy, kdy se výběrové řízení nekoná, postupy a podmínky stanovení výběrových komisí a definici postupů před, v průběhu a po skončení výběrového řízení. Součástí tohoto služebního předpisu jsou jednotné vzorové formuláře pro žadatele o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo a rovněž vzorové dokumenty pro výběrové komise.

Metodické pokyny náměstka ministra vnitra pro státní službu převzal do své praxe i Úřad práce ČR a služebním předpisem stanovil další požadavky pro některá služební místa Úřadu práce ČR v souladu s ust. § 25 odst. 5 zákona o státní službě, kde je vyžadováno odborné zaměření vzdělání či jiný odborný požadavek. Jedná se o služební místa:

- vrchního referenta - sociálního pracovníka
- rady/odborného rady - právníka
- odborného rady – psychologa

Úřad práce ČR služebním předpisem rovněž stanovil jednacím řád výběrových komisí výběrových řízení na obsazení volných služebních míst podle zákona o státní službě, ve kterém definuje složení výběrových komisí. V souladu s tímto služebním předpisem postupuje Krajská pobočka v Karlových Varech při procesu výběrových řízení, které pro nábor nových služebních zaměstnanců vyhlašuje a organizuje.

Samotný proces náboru pracovníků na volná služební místa v organizačním rámci Krajské pobočky v Karlových Varech iniciuje ředitel odboru příslušného kontaktního pracoviště, ve kterém je systemizované služební místo k dispozici. Personálnímu pracovníkovi kanceláře krajské pobočky předá elektronicky požadavek na vyhlášení výběrového řízení, ve kterém uvede služební označení a název služebního místa, zařazení služebního místa do platové třídy, stručnou charakteristiku vykonávané pracovní pozice,

---

<sup>62</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *Státní služba/Methodické pokyny* [online]. [cit. 2018-2-1] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/dokumenty-metodicke-pokyny-metodicke-pokyny.aspx>



kvalifikační požadavky a pracoviště, kde bude služba vykonávána. Dále v této elektronické žádosti ředitel odboru kontaktního pracoviště uvádí návrh na složení výběrové komise. Personální pracovník krajské pobočky poté kontroluje předané údaje a případně je koriguje. Služební místo personální pracovník přesně identifikuje se seznamem systemizovaných služebních míst a to dle jedinečného identifikátoru (ID) konkrétního služebního místa. Vyhlášení výběrového řízení na volné služební místo zveřejní personální pracovník krajské pobočky na veřejně přístupném informačním portálu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR<sup>63</sup>, kde je umístěno po dobu 14 dnů v případě služebních míst referentů a vrchních referentů, resp. po dobu 30 dnů v případě služebních míst na představené. Personální pracovník kanceláře krajské pobočky dále předává informaci o volném služebním místě generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR, které jej zadává do evidence obsazovaných služebních míst na portálu Informační systém o státní službě (ISoSS) spravovaným Ministerstvem vnitra ČR<sup>64</sup>. Dále generální ředitelství Úřadu práce ČR vydává rozhodnutí o jmenování členů výběrové komise, které podepisuje vedoucí služebního úřadu a které je poté předáno krajské pobočce a následně výběrovým komisím.

Výběrová komise výběrového řízení na obsazení služebního místa se skládá z 3 členů, jehož minimálně jeden člen je zástupcem oboru služby, ve které je služební místo k dispozici. Tímto členem může být i přímý nadřízený volné služební pozice. Ze svého středu volí výběrová komise předsedu výběrové komise. Služební orgán rovněž může stanovit náhradníka člena výběrové komise. Předseda výběrové komise svolává jednání výběrové komise a navrhuje program jejího jednání, řídí jednání výběrové komise, uděluje a odebírá slovo a schvaluje protokol z jednání výběrové komise. Tajemník výběrové komise vykonává administrativní úkony - s výjimkou vydání rozhodnutí a další úkony, které si vyhradila výběrová komise jako orgán nebo její předseda – a sepisuje zejména protokol o průběhu jednání. Tajemníkem je jeden ze členů výběrové komise. Musí se jednat o zaměstnance Úřadu práce ČR a určí ho předseda výběrové komise a pouze v případě, pokud neexistuje sekretariát výběrové komise. Pokud sekretariát výběrové komise existuje, je podřízen předsedovi výběrové komise a člen sekretariátu je trvale přítomen jednání výběrové komise. Člen sekretariátu, stejně jako tajemník výběrové

---

<sup>63</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, *Kariéra na ÚP ČR - portal* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/web/upcr-kariera>

<sup>64</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *ISoSS* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z WWW: <https://portal.isoss.cz/irj/portal/anonymouseosmlistpublic#/home>

komise, sepisuje protokol o průběhu jednání výběrové komise a vykonává další administrativní úkony. Sekretariát výběrové komise tvoří zaměstnanci Úřadu práce ČR, nemá hlasovací právo a má povinnost mlčenlivosti vůči předmětu jednání výběrové komise.

Předseda výběrové komise prostřednictvím tajemníka zasílá všem členům výběrové komise oznámení o dni, čase, místu a návrhu programu jednání, popřípadě i s podklady pro jednání, a to nejméně 5 pracovních dnů před jednáním výběrové komise. Program jednání navrhuje předseda a komunikace probíhá převážně elektronicky. Každé jednání výběrové komise se koná v prostorách Krajské pobočky v Karlových Varech či jednotlivých kontaktních pracovištích krajské pobočky v závislosti na tom, pod které kontaktní pracoviště je výběrovým řízením vybírán pracovník přijímán. Jednání výběrové komise není veřejné. Z každého jednání se pořizuje protokol, ve kterém se uvede počet a jména přítomných členů výběrové komise, schválený program jednání výběrové komise, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení.

Výběrová komise je pověřena k otevírání obálek s žádostmi adeptů o přijetí a zařazení na služební místo. V rámci tohoto jednání výběrová komise vyhotoví protokol o otevírání obálek, který obsahuje závěr o tom, zdali žádosti žadatelů obsahují všechny náležitosti a zdali žadatelé splnili všechny předpoklady k tomu, aby byli pozváni k výběrovému pohovoru. Protokol rovněž obsahuje návrhy na vyřazení těch žádostí, které předepsané náležitosti nespĺňují. Výběrová komise určí den konání výběrového pohovoru a nevyřazené žadatele na tento pohovor pozve.

Hlavním předmětem jednání výběrové komise je výběr žadatelů o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo, resp. jmenování na služební místo představeného. Tento výběr se provádí ve výběrovém pohovoru, který je veden s jednotlivými žadateli o služební místo. V diskuzi, která je k jednotlivým žadatelům vedena, se členové výběrové komise vyjadřují k tomu, zda žadatelé splňují profesní kvalifikační předpoklady a dosahují žádané míry odbornosti. Praktické zkušenosti žadatele, jeho odbornost a znalosti členové výběrové komise posuzují na základě jeho životopisu a z odpovědí žadatele na jejich dotazy. Dotazy může klást každý ze členů výběrové komise. Pokud není bezprostředně nadřazený představený služebnímu místu (které je výběrovým řízením obsazováno) členem výběrové komise, může být jako nečlen výběrové komise (tzv. přisedící) přítomen výběrovému pohovoru. Přisedící však nepokládá žadatelům žádné

otázky a pouze sleduje výběrový pohovor a prezentaci jednotlivých kandidátů na jím vedené obsazované služební místo.

Po skončení pohovoru žadatele hodnotí každý člen výběrové komise formou bodového hodnocení ve škále 0-5 bodů. Žadatel tak může získat maximálně 15 bodů. Žadatelé, kteří u bodového hodnocení dosáhli nadpoloviční většiny všech bodů, jsou ve výběrovém řízení hodnoceni jako úspěšní a výsledný součet bodů každého kandidáta je zaznamenán v protokolu o hlasování výběrové komise. Z žadatelů, kteří ve výběrovém pohovoru uspěli, stanoví výběrová komise 3 nejvhodnější žadatele a sestaví pořadí dalších žadatelů, kteří ve výběrovém pohovoru uspěli. Výběrová komise rovněž uvede seznam žadatelů, kteří při výběrovém pohovoru neuspěli. Nejvhodnějšího žadatele z tří nejvhodnějších navržených kandidátů vybírá písemnou dohodou se služebním orgánem bezprostředně nadřízený představený služebnímu místu, které je výběrovým řízením obsazováno. Služební orgán písemně vyrozumí všechny žadatele o výsledku výběrového řízení a neúspěšní žadatelé mohou podat proti protokolu námitky, které do 15 dnů ode dne přijetí vyřizuje výběrová komise. Rozhodnutí přijetí do služebního poměru na služební místo vydává generální ředitelství Úřadu práce ČR a podepisuje jej vedoucí služebního orgánu PhDr. Kateřina Sadílková, MBA, jakožto služební orgán Úřadu práce ČR.

V letech 2016-2017 vyhlásila Krajská pobočka v Karlových Varech 411 výběrových řízeních. Tento počet je dán vysokou mírou fluktuace jejích pracovníků, která v roce 2017 dosáhla 22%. Krajská pobočka v Karlových Varech se dlouhodobě potýká se nedostatkem žadatelů o služební místa. Ke dni 31.1.2018 evidovala 34 neobsazených služebních míst<sup>65</sup>.

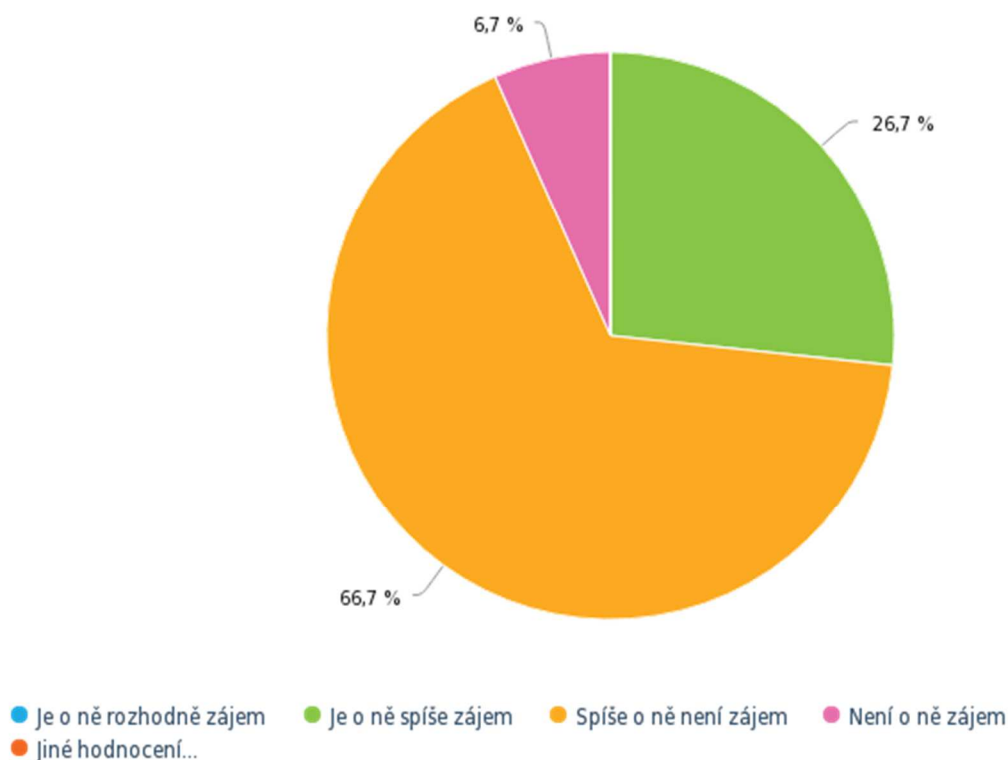
V provedeném dotazníkovém šetření, které absolvovalo 15 členů výběrových komisí Krajské pobočky v Karlových Varech, ze všech jejích pracovišť, bylo zkoumáno vnímání zájmu o nabízená služební místa a kvalita žadatelů. Bylo zjištěno, že o nabízená služební místa spíše či vůbec zájem není, což sdělilo 73,4% respondentů. Přibližně jedna čtvrtina dotazovaných (26,6%) připustila spíše zájem o služební místa (viz. Graf 7).

---

<sup>65</sup> Zdroj: Odbor kanceláře krajské pobočky, Krajská pobočka v Karlových Varech

Graf 7 Vnímání zájmu o nabízená služební místa

Jak vnímáte zájem o úřadem práce nabízená volná služební místa ?



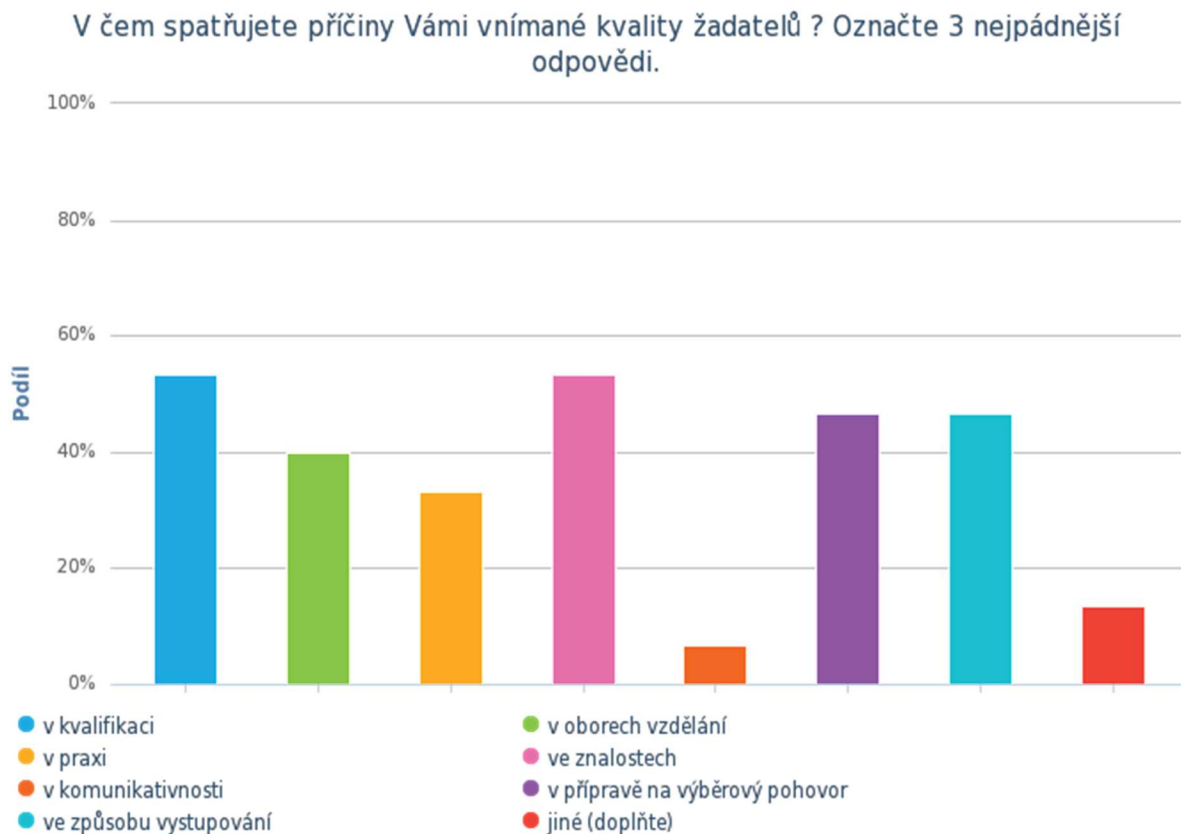
Zdroj: vlastní výzkum

Jako hlavní příčiny nezájmu o nabízená služební místa uvádí dotazovaní členové výběrových komisí jednoznačně nedostatečné finanční ohodnocení nabízených služebních míst, případně v kontrastu s vysokými nároky na pracovníky. V tomto ohledu bylo kritizováno ust. § 29 odst. 3 zákona o státní službě, které bylo platné do 31.5.2017 a stanovilo, že státnímu zaměstnanci, který dosud úspěšně nevykonal úřednickou zkoušku, přísluší nejnižší platový tarif v platové třídě stanovené pro služební místo, na něž je zařazen nebo jmenován. Zájemci o služební poměr se započítatelnou praxí tak byly pro nástup demotivováni, neboť jejich praxe nemohla být zohledněna v platovém stupni dané platové třídy.

V otázce kvality žadatelů dvě třetiny dotazovaných (66,7%) uvedlo, že žadatelé o nabízená služební místa jsou nekvalitní (6,7%) nebo méně kvalitní (60%). Stav kvality žadatelů nedokázalo posoudit 13,3% dotazovaných a pětina dotazovaných (20%) uvedla, že jsou žadatelé spíše kvalitní. Rezervy v kvalitě žadajících viděli dotazovaní zejména

v jejich kvalifikaci a znalostech, zcela minoritní problém naopak vidí v komunikativnosti žadatelů o přijetí do služebního poměru (viz. Graf 8).

Graf 8 Příčiny vnímané kvality žadatelů o služební místa



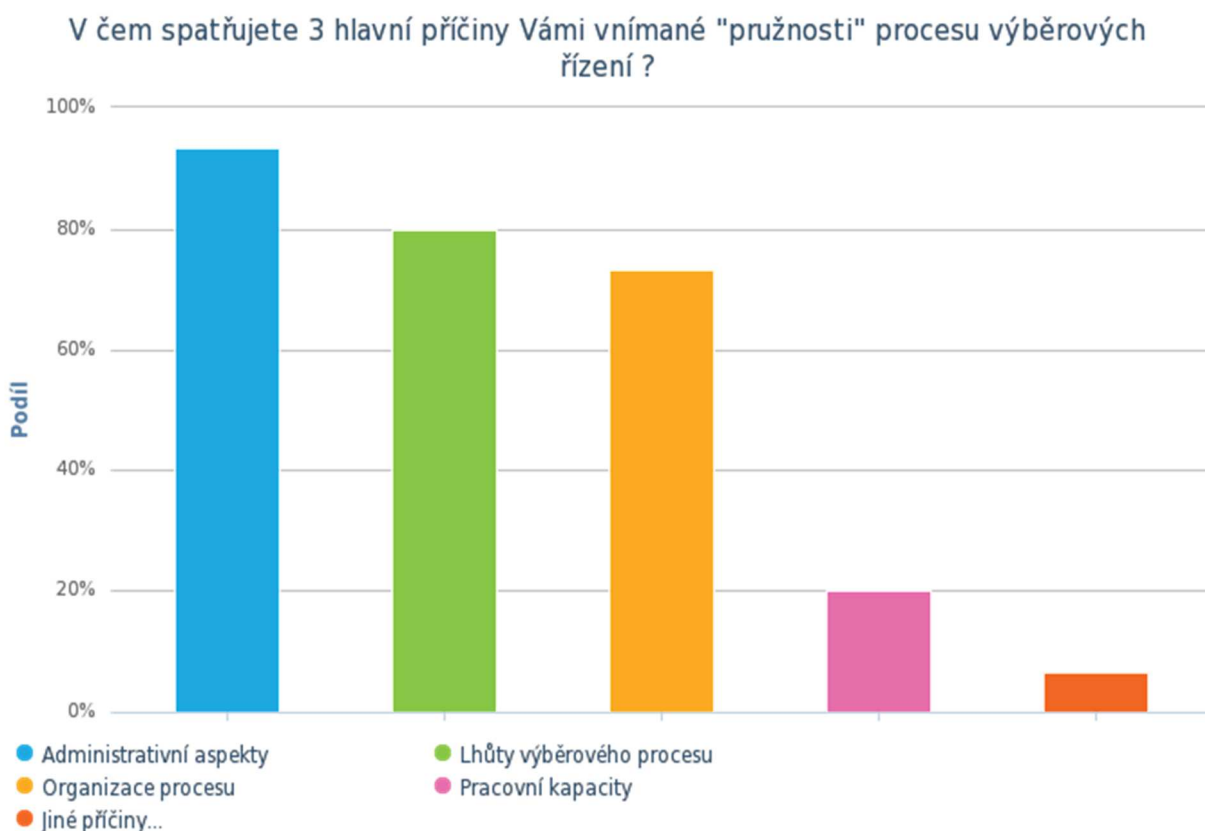
Zdroj: vlastní výzkum

V otázce pružnosti procesu výběrových řízení bylo zjištěno, že velmi negativně vnímaným aspektem výběrových řízení je vnímána nepružnost procesu výběrového řízení. Dotazovaní členové výběrových komisí na tento problém bez výjimky poukázali. Nadpoloviční většina dotazovaných (53,3%) vnímá výběrový proces jako spíše nepružný a 46,7% dotazovaných ho označuje jako nepružný. Hlavní příčiny vnímané „nepružnosti“ výběrového procesu vidí dotazovaní zejména v administrativních aspektech výběrového procesu a ve lhůtách celého procesu.

Všichni dotazovaní členové výběrových komisí rovněž poukázali na zhoršení procesu získávání nových zaměstnanců dle zákona o státní službě oproti původní právní úpravě v zákoníku práce, kterou používala Krajská pobočka v Karlových Varech do roku

2015. V komparaci zákona o státní službě se zákoníkem práce poukázali na zdlouhavost procesu výběru dle zákona o státní službě, formálnost procesu, na dlouhé lhůty, organizace výběrových řízení a nadměrnou administrativní zátěž (viz. Graf 9).

Graf 9 Příčiny vnímané pružnosti procesu výběrových řízení



Zdroj: vlastní výzkum

#### 4.2.3 Úřednická zkouška

Státní zaměstnanec je povinen úspěšně vykonat úřednickou zkoušku a to nejpozději před uplynutím doby trvání služebního poměru na dobu určitou<sup>66</sup>. Důsledkem neúspěšného vykonání úřednické zkoušky je skončení služebního poměru.

Úřednická zkouška není součástí výběrového řízení ani předpokladů pro přijetí do služebního poměru a je vykonávána již v době, kdy je státní zaměstnanec přijat do

<sup>66</sup> § 35 odst. 1 a odst. 2 zákona o státní službě

služebního poměru<sup>67</sup>. Úřednická zkouška je institucí zákona o státní službě vedoucí ověření vědomostních znalostí zaměstnance služebního orgánu v daném oboru služby. Její základní podmínky jsou definovány ust. § 35 – 41 zákona o státní službě, dále v nařízení vlády č. 136/2015 Sb. o rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací zvláštní části úřednické zkoušky a ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 162/2015 o podrobnostech úřednické zkoušky. Mimo tyto právní rámce vydal náměstek ministra vnitra pro státní službu služební předpis č. 4/2015, kterým se stanoví výše paušální částky nákladů spojených s vykonáním úřednické zkoušky<sup>68</sup> a služební předpis č. 5/2015, kterým se zřizuje zkušební komise číslo I pro obor státní služby Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. Úřednické zkoušce je dále věnován metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2015, kterým se stanoví podrobnosti k přípravě zkušebních otázek zvláštní části úřednické zkoušky, metodický pokyn č. 3/2015, kterým se stanoví podrobnosti k provádění a organizaci úřednické zkoušky a metodický pokyn č. 5/2015, kterým se stanoví podrobnosti k rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací zvláštní části úřednické zkoušky.

Úřednické zkouška je složena ze dvou částí – z části obecné, která je písemná, a z části zvláštní, která je vykonávána ústně před zkušební komisí. K obecné a zvláštní části úřednické zkoušky Ministerstvo vnitra ČR zveřejňuje seznam otázek, přehled odborné literatury a studijních podkladů<sup>69</sup>.

Zaměstnanci Krajské pobočky vykonávající hmotněprávní agendy úřadu práce vykonávají zvláštní část úřednické zkoušky v oborech služby 19 - Nepojistné sociální dávkové systémy, 20 - Sociální služby a sociální práce a 24 – Zaměstnanost. Termíny konání úřednické zkoušky jsou stanovovány dle aktuálních potřeb a počtu žadatelů. Konají se v průměru 1x do měsíce na pracovišti Krajské pobočky v Karlových Varech. Žadatelé o vykonání úřednické zkoušky se k vykonání úřednické zkoušky přihlašují na

---

<sup>67</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Státní služba/Informace pro státní zaměstnance/Úřednická zkouška* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/urednicka-zkouska.aspx>

<sup>68</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 4/2015, kterým se stanoví výše paušální částky nákladů spojených s vykonáním úřednické zkoušky* [online]. (PDF). [cit. 2018-02-21]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/sluzebni-predpis-namestka-ministra-vnitra-pro-statni-sluzbu-c-4.aspx>

<sup>69</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Státní služba/Zkušební otázky a odborná literatura* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx>

odboru kanceláře krajské pobočky. Přehled termínů všech konaných úřednických zkoušek je zveřejňován na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR<sup>70</sup>.

Obecnou písemnou část úřednické zkoušky lze vykonat na kterékoliv krajské pobočce úřadu práce ČR. Generální ředitelství Úřad práce ČR byly stanoveny spádové krajské pobočky pro vykonání zvláštní části úřednické zkoušky. Pro severozápad ČR bylo stanoveno, že zvláštní část úřednické zkoušky v oboru služby 24 – Zaměstnanost, bude vykonávána na Krajské pobočce v Karlových Varech, v oboru služby 19 - Nepojistné sociální dávkové systémy na Krajské pobočce v Ústí nad Labem a na Krajské pobočce v Plzni a v oboru služby 20 – Sociální služby a sociální práce na Krajské pobočce pro hlavní město Prahu.

Členové zkušebních komisí pro úřednické zkoušky jsou navrhováni Krajskou pobočkou a to při splnění odborných a znalostních požadavků pro jednotlivé obory služby, v nichž je zvláštní část úřednické zkoušky vykonávána. Tento návrh je předáván Generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR a s konečnou platností jej schvaluje Ministerstvo vnitra ČR.

V letech 2015-2017 vykonala Krajská pobočka v Karlových Varech více než 500 úřednických zkoušek z obecné části a více než 300 úřednických zkoušek z části zvláštní. Úspěšnost vykonání úřednické zkoušky je téměř 100%, neboť pouze 1 zaměstnanec úřednickou zkoušku ani opakovanou úřednickou zkoušku úspěšně nedokončil.<sup>71</sup>

#### 4.2.4 Služební hodnocení

Služebnímu hodnocení podléhají všichni státní zaměstnanci pracující v režimu zákona o státní službě. Služebním hodnocením se rozumí komplexní hodnocení státního zaměstnance svým bezprostředně nadřízeným pracovníkem a jde institut definovaný ust. §155-156 zákona o státní službě. Služební hodnocení zakládá důležitou oboustrannou vazbu ve vztahu nadřízeného a podřízeného, resp. mezi služebním úřadem a jeho zaměstnanci.

Podrobnosti k hodnotícím kritériím služebního hodnocení stanovila Vláda ČR svým nařízením č. 134/2015 Sb. o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance. Kromě

---

<sup>70</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Státní služba/ISoSS* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z WWW: <https://portal.isoss.cz/irj/portal/anonymousexam-deadline-result>

<sup>71</sup> Zdroj: Krajská pobočka v Karlových Varech



zákonného rámce služebního hodnocení vydal náměstek ministra vnitra pro státní službu služební předpis č. 11/2015, kterým se stanoví postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců. Tento služební předpis stanovuje podrobnosti služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance a postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců. Úřad práce ČR vydal pro provádění služebních hodnocení vlastní služební předpis, ve kterém definuje hodnotící kritéria, která vystihují potřeby služebních míst na Úřadu práce ČR a postup při provádění hodnocení představených a ostatních státních zaměstnanců. Součástí tohoto služebního předpisu jsou formuláře pro provedení služebního hodnocení, záznam o seznámení státního zaměstnance s výsledky služebního hodnocení a demonstrativní vzory hodnocených oblastí v jednotlivých výsledkových škálách služebního hodnocení.

Služební hodnocení se provádí zpravidla 1x ročně a to v prvním čtvrtletí kalendářního roku a zpětně je hodnocen uplynulý kalendářní rok. Součástí služebního hodnocení je hodnocení jednotlivých oblastí výkonu služby, dle Nařízení vlády ČR 134/2015 a zahrnuje:

- znalosti a dovednosti státního zaměstnance
- výkon služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli
- dodržování služební kázně
- výsledky vzdělávání
- 

Služební předpis Úřadu práce ČR stanovuje jednotlivé body oblastí služebního hodnocení státních zaměstnanců Úřadu práce ČR pracujících v režimu zákona o státní službě takto:

- **představení** státní zaměstnanci:

Pro hodnocenou oblast *Znalosti a dovednosti*:

- 1.1. ústní a písemný projev
- 1.2. komunikace při jednání
- 2.2. schopnost týmové spolupráce

2.3. schopnost a ochota sdílet své znalosti a dovednosti s ostatními

3.1. otevřenost novým přístupům

3.5. rozhodnost, schopnost a ochota nést odpovědnost

5. přesnost, pečlivost a smysl pro detail

7. zvládání obtížných situací a řešení konfliktů

8.1. schopnost vést a organizovat.

Pro hodnocenou oblast *Výkon státní služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli:*

1.1. plánování výkonu státní služby

1.3. organizování výkonu státní služby a zajištění kvality plněných úkolů

2.1. analýza problémů

2.2. výběr řešení

- **ostatní** státní zaměstnanci

Pro hodnocenou oblast *Znalosti a dovednosti:*

1.1. ústní a písemný projev

2.2. schopnost týmové spolupráce

3.2. schopnost přizpůsobit se změnám

6.1. schopnost profesionálně jednat s klienty (interní, externí) ve standardních i nestandardních situacích

6.2. zjišťování a vnímání potřeb klienta

7. zvládání obtížných situací a řešení konfliktů.

Pro hodnocenou oblast *Výkon státní služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli:*

1.2. provádění úkolů

2.3. aplikace řešení

- **všichni** státních zaměstnanci jsou hodnoceni

Pro hodnocenou oblast *Dodržování služební kázně:*

- Přístup k dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, které se vztahují ke státní službě ve vykonávaném oboru státní služby, ze služebních předpisů a z příkazů.

Pro hodnocenou oblast *Výsledky vzdělávání*:

- Osobní rozvoj v kontextu státní služby.

Každá z uvedených oblastí je výše uvedeným nařízením vlády 134/2015 Sb. přiložena určitá procentuální váha. Každá jednotlivá oblast služebního hodnocení je obodována ve škále 0, 1, 3, 5, 7 bodů a výsledkem služebního hodnocení je závěr o kvalitě výkonu služby státního zaměstnance na základě celkového bodového hodnocení, které může dosahovat výsledků:

- vynikajících
- dobrých
- dostačujících
- nevyhovujících

Výsledek služebního hodnocení má přímý vliv na stanovení výše osobního příplatku státního zaměstnance a může mít rovněž vliv na případné ukončení služebního poměru v případě, jestliže dvě po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovující výsledky<sup>72</sup>.

Každoročně procházejí vedoucí pracovníci Krajské pobočky školením a semináři za účelem proškolení, jakým způsobem vedené státní zaměstnance hodnotit, aby byl smysl služebních hodnocení naplněn. Důraz je kladen na nestrannost hodnocení, jeho nezaujatost a spravedlivost tak, aby nedocházelo k nedůvodným rozdílům při hodnocení státních zaměstnanců, a to zejména v téže hodnocené oblasti za použití týchž hodnotících kritérií. Důležitá je individualizace služebního hodnocení, sledování vývoje zaměstnance v průběhu jeho služby a zaznamenávání pozitivních i negativních výsledků při výkonu služby, komparace zaměstnance s ostatními, motivace a podpora žádoucího jednání a chování státního zaměstnance a rozvoj jeho kompetencí. Hodnocený zaměstnanec získává

---

<sup>72</sup> § 72 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě

zpětnou vazbu svého výkonu služby a hodnocení nadřízeným má přínos zejména v sebereflexi, v prevenci chyb a v neposlední řadě v pocitu, že je jeho výkon služby vnímán a hodnocen. Pro hodnotitele je služební hodnocení nástrojem pro řízení a komunikaci a pro stanovení osobních příplatků podřízených státních zaměstnanců. Pro nestranné a objektivní hodnocení podřízeného je pro hodnotitele důležité odosobnění hodnoceného a hodnotit toliko pouze výkon jeho služby. Z tohoto pohledu je nutné vyhnout se snaze zvyšování autority přílišnou familiárností, věnovat dostatek času kontrole hodnocení a dostatečné zpětné vazbě, nepodněcovat pasivitu a nedemotivovat hodnoceného přílišnou tvrdostí hodnocení a nefavorizovat oblíbené zaměstnance např. s ohledem na věk, vztah, zájmy apod. a zabránit tak frustraci „neoblíbených“ zaměstnanců. Hodnotitel by měl být ve své kritice konstruktivní a měla by obsahovat pozitivní záměr, kritika musí být zaměřená pouze na výkon a nikoliv na osobu hodnoceného a musí být zaměřená na řešení problémů a nikoliv na pouhém konstatování zjištěných nedostatků, musí být zaměřená do budoucnosti a ne do minulosti. Důležitý je rovněž vztah rovnocennosti dialogu mezi hodnotitelem a hodnoceným. Uvedená pravidla promítají hodnotitelé Krajské pobočky v Karlových Varech do hodnocení podřízených pracovníků tohoto služebního úřadu.

Pro vedoucí pracovníky Úřadu práce ČR není institut každoročního hodnocení svých podřízených novinkou a byl aplikován již v roce 2012, tj. ještě před účinností zákona o státní službě. Jeho rámec byl stanoven vnitřním řídicím aktem Úřadu práce ČR.

#### 4.2.5 **Vzdělávání**

Koordinaci vzdělávání státních zaměstnanců, přípravu vzdělávacích programů a rámcová pravidla pro vzdělávání státních zaměstnanců má ve své působnosti Ministerstvo vnitra ČR<sup>73</sup>. Prohlubování vzdělání dle pokynů služebního úřadu je jednou z povinností státního zaměstnance<sup>74</sup>. Zákon o státní službě v ust. § 107 definuje pojem prohlubování vzdělání jako vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání a zaměřuje se na odborný růst státního zaměstnance. Prohlubování zaměstnání je součástí výkonu služby, státnímu zaměstnanci za něj náleží plat a náklady na něj nese služební úřad. Rozsah prohlubování vzdělání státního zaměstnance určuje služební úřad a zpravidla vychází z periodického služebního hodnocení státního zaměstnance. Zákon o státní službě dále definuje pojem zvyšování a rozšiřování vzdělání

---

<sup>73</sup> § 13 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě

<sup>74</sup> § 77 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě

na náklady služebního úřadu, přičemž rozsah úlev se řídí zákoníkem práce<sup>75</sup>. Po ukončení tohoto studia je státní zaměstnanec povinen setrvat ve služebním poměru po dobu odpovídající době trvání studia. V případě, že tak neučiní, hradí státní zaměstnanec služebnímu úřadu zákonem definovanou finanční kompenzaci<sup>76</sup>. Zákon o státní službě umožňuje státnímu zaměstnanci čerpat až 6 dnů služebního volna pro individuální studijní účely, ovšem pouze na předpokladu existence písemného nařízení služebního orgánu.

Náměstek ministra vnitra pro státní službu vydal služební předpis č. 9/2015, kterým stanoví rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech a určuje proces vzdělávání, zásady vedení spisové dokumentace vzdělávacích akcí a institucionální odpovědnost za vzdělávání. Dále tento služební předpis definuje tyto druhy vzdělávání státních zaměstnanců:

- vstupní vzdělávání úvodní,
- vstupní vzdělávání následné,
- průběžné vzdělávání,
- vzdělávání představených
- jazykové vzdělávání

Generální ředitelství Úřadu práce ČR svým služebním předpisem vymezilo pravidla vzdělávání státních zaměstnanců v Úřadu práce ČR. Vzdělávací akce byly rozčleněny do těchto kategorií:

- školení
- kurz
- seminář
- workshop
- kazuistický seminář
- stáž
- konzultace
- konference
- kongres

---

<sup>75</sup> § 232 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

<sup>76</sup> § 110 zákona o státní službě

- jiné formy vzdělávání (např. instruktáž, e-learningový kurz, nácvik praktických dovedností, samostudium, prezenční studium, distanční studium aj.)

Vzdělávání zaměstnanců Úřadu práce koordinuje Odbor péče o zaměstnance GŘ Úřadu práce ČR a jednotlivé krajské pobočky. V Krajské pobočce v Karlových Varech za koordinaci vzdělávání státních zaměstnanců zodpovídá Odbor kanceláře krajské pobočky. Vzdělávací kurzy pořádané Úřadem práce ČR jsou realizovány zejména ve vzdělávacích střediscích v Praze, Písku, Pardubicích a Olomouci. Zaměstnanci Krajské pobočky v Karlových Varech absolvují vzdělávací kurzy ve spádově nejbližších vzdělávacích střediscích – zejména v Praze, případně v Písku. Krajská pobočka v Karlových Varech prostřednictvím těchto vzdělávacích středisek současné době realizuje prezenční vzdělávací kurzy v těchto oblastech:

- oblast legislativy
  - o dávky pro osoby se zdravotním postižením
  - o GDPR (ochrana osobních údajů)
  - o (Nový) občanský zákoník a zaměstnanost
  - o (Nový) občanský zákoník v praxi ve vztahu k NSD – bytová problematika
  - o (Nový) občanský zákoník v praxi ve vztahu k NSD – úvod do rodinného práva
  - o Příspěvek na péči
  - o Zadávání veřejných zakázek
  - o Zákon o pomoci v hmotné nouzi
  - o Zákon o zaměstnanosti
  - o Zákoník práce pro zaměstnanost
- oblast ICT
  - o *Agendové aplikace (zaměstnanost)*
  - o *Agendové aplikace (nepojistné sociální dávky)*
  - o *Agendové aplikace (EKIS)*
  - o *MS Excel*
  - o *MS Word*
  - o Spisová služba ARSYS. X
- měkké dovednosti

- Jednání s klientem (i v problémových situacích)
- Komunikační dovednosti pro práci s klientem ÚP
- Návuk vybraných relaxačních technik
- Prezentační dovednosti
- Specifika a zásady komunikace s osobami se zdravotním postižením (i specifické s postižením: sluchovým, zrakovým, tělesným)
- Specifika komunikace (práce) s Romy
- Syndrom vyhoření
- Základní sociálně psychologický výcvik pro NSD
- Základní sociálně psychologický výcvik pro zaměstnanost
- Zvládání stresu
- manažerské dovednosti
  - Efektivní vedení porad
  - Hodnocení zaměstnanců (hodnotící rozhovory)
  - Prezentační dovednosti
  - Základní manažerské dovednosti
- ostatní
  - Finanční gramotnost
  - Kazuistické semináře pro oblast zaměstnanosti
  - Kazuistické semináře pro oblast NSD

Výše uvedené vzdělávací kurzy vyznačené kurzívou je možné absolvovat i formou tzv. e-learningu. Následující kurzy zaměstnanci Krajské pobočky v Karlových Varech mohou absolvovat výhradně e-learningovou formou:

- Správní řád
- Základy zákona o státní sociální podpoře
- Korupce a boj proti ní
- Školení interních lektorů ve veřejné správě
- Úprava písemností (dle ČSN 016910)

Menší a časově nenáročné vzdělávací akce, jakými jsou např. semináře, kazuistické semináře, školení apod., mohou být pořádány na všech pracovištích Úřadu práce ČR.

Krajská pobočka v Karlových Varech je vybavena několika školícími místnostmi, přičemž největší kapacitu má zasedací místnost Kontaktního pracoviště Sokolov, která pojme 97 posluchačů a je vybavena moderními audiovizuálními pomůckami. Kontaktní pracoviště Sokolov rovněž disponuje počítačovou učebnou s 18 počítači.

V režimu zákona o státní službě absolvovalo v roce 2017 286 státních zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech 461 vzdělávacích akcí v rámci vzdělávacích kurzů, odborného školení nebo (kazuistických) seminářů a to formou prezenční nebo formou elektronickou (e-learning).

#### 4.2.6 **Kárná odpovědnost**

Kárná odpovědnost zaměstnance služebního úřadu je dána zejména ust. § 87–97 zákona o státní službě. Jedná se o zákonný institut, který postihuje situaci, kdy státní zaměstnanec řádně neplní stanovené povinnosti. V tomto případě je s tímto státním zaměstnancem vedeno kárné řízení, jehož důsledkem mohou být následující kárná opatření být:

- udělení písemné důtky
- dočasné snížení platů státního zaměstnance
- odvolání ze služebního místa představeného
- propuštění ze služebního poměru

Kárná odpovědnost vychází ze služební kázně, která je od státního zaměstnance vyžadována zejména s ohledem na plnění jeho služebních povinností, které státnímu zaměstnanci vyplývají z právních předpisů souvisejících s jeho oborem služby, ze služebních předpisů a rovněž z příkazů uložených nadřízenými zaměstnanci (představenými). Za kárné provinění se považuje úmyslné či nedbalostní zaviněné porušení služební kázně. Porušení služební kázně musí být státnímu zaměstnanci prokázáno v dvouinstančním řízení. Kárnou pravomoc v tomto řízení vykonávají zvláštní orgány pro tento účel založené - kárné komise prvního stupně a kárné komise druhého stupně<sup>77</sup>.

Náměstek ministra vnitra pro státní službu vydal metodický pokyn 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. V tomto

---

<sup>77</sup> § 91 odst. 1 zákona o státní službě



metodickém pokynu podrobně definuje služební kázeň, omezení některých práv státních zaměstnanců, kárné provinění, zánik kární odpovědnosti, kárné opatření, instituty kárného řízení a odvolacího kárného řízení a náklady kárného řízení.

Služební orgán Úřadu práce ČR vydal služební předpis dle § 92 odst. 1 zákona o státní službě, kterým pro výkon kárné pravomoci v Úřadu práce ČR zřizuje kárnou komisi prvního stupně. Kárná komise definována jako tříčlenná a její členy jmenuje a odvolává generální ředitelka Úřadu práce ČR. Jmenovaný člen kárné komise je povinen tuto funkci přijmout a vykonávat<sup>78</sup>. Alespoň jeden člen kárné komise musí mít splňovat podmínku odbornosti a mít vysokoškolské vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu. Kárné komisi předsedá nejvýše služebně postavený státní zaměstnanec, a pokud je takových členů více, určí se předseda kárné komise losem. Rozhodnutí kárné komise se přijímá za přítomnosti všech členů komise a to prostou většinou hlasů. Členové kárné komise se nemohou zdržet hlasování.

Krajská pobočka v Karlových Varech nevedla v letech 2015-2017 žádné kárné řízení se svým zaměstnancem.

---

<sup>78</sup> § 77 odst. 1 písm. m) zákona o státní službě

## **5. Výsledky a zhodnocení výsledků**

Úvodní implementaci zákona o státní službě a jeho další aplikaci do praxe Krajské pobočky v Karlových Varech lze hodnotit ve dvou rovinách - jako administrativně formální úkon vedoucí k naplnění požadavků zákona o státní službě a navazujících mimozákonných předpisů, avšak pro pochopení některých potíží, se kterými se Krajská pobočka v Karlových Varech setkává, je vhodné nahlížet v širším hledisku a to zejména optikou samotných zaměstnanců tohoto služebního úřadu.

### **5.1 Implementace zákona o státní službě a jeho aplikace v praxi**

Provedeným výzkumem nebylo zjištěno, že by zavedení zákona o státní službě Krajskou pobočkou v Karlových Varech výrazně zkomplikovalo výkon státní správy, která tato krajská pobočka v rámci své působnosti zajišťuje. Lze však bezesporu konstatovat, že zákon o státní službě vyžaduje větší administrativní nároky s ohledem na instituty, které v zákonné formě přinesl či formalizoval (výběrová řízení, úřednické zkoušky, systém vzdělávání apod.). Samotný přechod práv stávajících zaměstnanců krajské pobočky z pracovněprávního vztahu do vztahu veřejnoprávním proběhl rovněž bez zjištěných potíží. Krajská pobočka v Karlových Varech do své praxe přijala zákon o státní službě a v již ustáleném režimu jej aplikuje.

### **5.2 Zaměstnanci Krajské pobočky v K. Varech a zákon o státní službě**

Lze bez pochybností konstatovat, že pouze dostatečně motivovaný, dobře finančně ohodnocený a stabilní zaměstnanec služebního úřadu může svým pracovním výkonem a přístupem ke službě naplňovat jeden z primárně proklamovaných cílů zákona o státní službě, kterým je zkvalitňování a zefektivňování státní správy. Obrazem, ale i nástrojem kvality a efektivity státní správy jsou v především její zaměstnanci, kvalita jejich práce, vystupování navenek a ke klientům státní správy a z obecnějšího hlediska i zájem a prestiž ve služebním úřadu a na služebním místě pracovat.

#### **5.2.1 Vnímání přechodu do služebního poměru zaměstnanci**

Z provedeného šetření vnímání přechodu do služebního poměru vyplývá, že zaměstnanci Krajské pobočky v Karlových Varech přechod do režimu zákona o státní

službě nevnímají pozitivně. Dle jejich názoru zákon o státní službě snížil jejich zaměstnanecká práva a zvýšil jejich pracovní povinnosti.

Zákon o státní službě je kogentní právní norma, která vytváří podmínky pro výkon státní správy, stanovuje požadavky na výkon státní služby, tj. na zákonné předpoklady jejího výkonu i procedurální náležitosti. Zákon o státní službě klade primární důraz na služební povinnosti, omezuje občanská práva a zvyšuje právní odpovědnost zaměstnanců. Z tohoto pohledu je pochopitelné i stanovisko respondentů a jimi vnímané snížení zaměstnaneckých práv. Zvýšení povinností státních zaměstnanců a snížení jejich zaměstnaneckých práv nemá zákon o státní službě ambici významně kompenzovat např. tzv. definitivou či výsluhovým příspěvkem, který je stát uplatňuje u jiných svých zaměstnanců, u svých „uniformovaných“ zaměstnanců<sup>79</sup>. Na rozdíl od zákoníku práce, který upravoval pracovní vztahy zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech do 1.1.2015 a který primárně ochraňuje právní postavení zaměstnanců, úprava poměrů státní služby sleduje primárně jiný cíl – vytvoření podmínek pro výkon státní správy. Právní poměry zaměstnanců státní správy, dle zákona o státní službě, jsou tomuto cíli podřízeny<sup>80</sup>. Ačkoliv i zákoník práce definuje specifické povinnosti zaměstnanců správních úřadů, jakými je nestranné jednání a rozhodování, zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, nepřijímat dary nebo jiné výhody, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného<sup>81</sup>, *povinnosti zaměstnance státu* zákon o státní službě jednostranně dále rozšířil. Již v ust. § 22 zákon o státní službě stanoví, že *„přiját do služebního poměru může být pouze taková osoba, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu“*. V ust. § 77 zákon o státní službě taxativně vymezuje povinnosti státního zaměstnance a to včetně povinností, které musí státní zaměstnanec vykonávat i v době, kdy nevykonává službu a zcela reálně tak mohou zasahovat i jeho osobní život. Na představené služebního orgánu jsou ve věcech povinností kladeny další nároky než u běžného státního zaměstnance. Pro

---

<sup>79</sup> Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

<sup>80</sup> PICHRT, J., KOPECKÝ M., MORÁVEK, J., (eds.) *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 2016. s. 30

<sup>81</sup> § 303 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

objektivní pohled je však nutné říci, že zvýšené povinnosti měl vedoucí zaměstnanec již v režimu zákoníku práce<sup>82</sup> a existovali tak již před účinností zákona o státní službě.

Z pohledu změn *zaměstnaneckých práv* lze v první řadě konstatovat, že již před přechodem pracovního poměru zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech do režimu zákona o státní službě měli tito zaměstnanci - oproti zaměstnancům v soukromé sféře - některá zaměstnanecká práva omezená. Jednalo se např. o výkon samostatné výdělečné činnosti, kterou nebylo možné ani v režimu zákoníku práce vykonávat bez předchozího písemného souhlasu zaměstnavatele<sup>83</sup>, či omezení účasti v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob provozujících podnikatelskou činnost<sup>84</sup>. Toto omezení práv definuje i zákon o státní službě, přičemž nově omezuje v dalších právech představené, kterým odepírá právo na stávku a funkce v politické straně či hnutí. Jedná se tak o zásadní omezení občanských práv, která jsou charakteristická pro demokratickou společnost a jsou garantována Listinou základních práv a svobod.

Demonstrativní výčet práv státního zaměstnance lze nalézt v ust. § 79 zákona o státní službě. Zajímavé je, že tato práva ve značné míře souvisí se samotným výkonem služby a důsledkem naplnění těchto práv je spíše přínos správnímu orgánu. Jedná např. *o právo zaměstnance na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby, na to, aby mu byla ve služebním úřadu k dispozici odborná literatura vztahující se k jím vykonávanému oboru služby či na veřejné užívání služebního označení státního zaměstnance včetně služebního označení představeného nebo služebního orgánu.*

Dalším právem státního zaměstnance je *prohlubování vzdělání*. Zákon státní službě umožňuje státnímu zaměstnanci čerpat 6 dnů v kalendářním roce k individuálním studijním účelům, ovšem tuto možnost musí písemně povolit služební orgán. Zde opět nelze dovodit výraznou pozitivní změnu ve prospěch zákona o státní službě, neboť i zákoník práce pamatuje na prohlubování kvalifikace zaměstnance<sup>85</sup> a rovněž lze čerpat volno ke studiu bez krácení platu<sup>86</sup>.

Dle ust. § 103 odst. 1 zákona o státní službě je právem státního zaměstnance *čerpat dovolenou* v délce 5 týdnů v kalendářním roce. Ani v této oblasti však nelze nalézt změnu,

---

<sup>82</sup> § 302 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

<sup>83</sup> § 303 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

<sup>84</sup> § 303 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

<sup>85</sup> § 230 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

<sup>86</sup> § 232 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

neboť i dle zákoníku práce měl zaměstnanec správního úřadu právo čerpat stejnou délku dovolené<sup>87</sup>.

Novým institutem zákona o státní službě je pak *služební volno a překážky ve službě na straně státního zaměstnance*, dle kterého je umožněno státnímu zaměstnanci čerpat služební volno při taxativně definovaných okolnostech. Rozsah služebního volna a výčet těchto okolností stanovila vláda ČR svým nařízením č. 135/2015 Sb. o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat.

Dle ust. § 143 zákona o státní službě je možné *kolektivní dohodou* zlepšit podmínky výkonu služby, zejména v oblasti zdravotní, sociální nebo kulturní. V této dohodě je stanoveno, že služební úřad poskytne státnímu zaměstnanci na základě jeho žádosti služební volno v trvání 5 dnů v kalendářním roce z důvodu zdravotní indispozice. Za toto volno se plat nekrátí a zdravotní indispozici není povinen státní zaměstnanec nijak prokazovat. Z pohledu zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech však v tomto směru opět nedošlo k výrazné změně, neboť již před účinností zákona o státní službě měl PVOO působící při Úřadu práce ČR uzavřenu s Úřadem práce ČR kolektivní smlouvu, dle které mohl zaměstnanec čerpat na svoji žádost pracovní (indispoziční) volno v délce 4 pracovních dní v kalendářním roce bez povinnosti důvod volna prokazovat a s náhradou mzdy.

Z *finančního pohledu* lze pozitivně hodnotit institut odbytného a odchodného, které při ukončení služebního poměru - avšak pouze při splnění stanovených zákonných podmínek - dává zaměstnanci práva na finanční kompenzaci, která přesahuje základní nároky odstupného z pracovněprávního vztahu dle zákoníku práce. Platy státních zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech jsou vymezeny Nařízením vlády č. 304/2014 Sb. o platových poměrech státních zaměstnanců a stejný předpis řídil jejich platy i před účinností zákona o státní službě. K žádné platové změně v souvislosti s účinností zákona o státní od 1.1.2015 službě nedošlo.

K problematice *práv a povinností* zaměstnanců pracujícím v režimu zákona o státní službě lze závěrem konstatovat, že zákon o státní službě bez samotnými zaměstnanci vnímané náležité kompenzace omezuje státní zaměstnance v právech a ukládá jim širokou škálu povinností. Právní diskomfort zaměstnanců pracujících v režimu zákona o státní službě může mít bezesporu negativní vliv na kvalitní výkon jejich služby a tento stav může

---

<sup>87</sup> § 213 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce

hatit naplnění jednoho z cílů zákona o státní službě, kterým je zkvalitnění a zefektivnění státní správy. Jediným možným opatřením pro získávání a udržení kvalitních státních zaměstnanců - a v důsledku toho i postupné zkvalitnění státní správy - je motivace těchto zaměstnanců a zvýšení jejich práv vyplývajících ze zaměstnání, a to jak v době výkonu služby, tak případně i po výkonu služby (výsluha). V tomto pohledu je nejvýznamnější jejich dostatečně motivující finanční ohodnocení při současném zajištění stability a jistoty zaměstnání.

### 5.2.2 Systemizace služebních míst

Ačkoliv nebylo shledáno, že by proces systemizace služebních míst činil Krajské pobočce v Karlových Varech potíže, samotný institut systemizace služebních míst v jednoročním intervalu se jeví jako nepružný, neboť nemůže postihnout akutní nedostatek nebo přebytek státních zaměstnanců v jednotlivých věcných agendách. V tomto ohledu by bylo vhodné právní úpravou tyto intervaly zvýšit.

### 5.2.3 Nábor nových zaměstnanců Krajské pobočky v Karlových Varech

Z provedeného šetření náboru nových zaměstnanců do státní služby vyplynulo, že se Krajská pobočka potýká s potíží tento nábor dostatečně kvalitně a efektivně realizovat. V jedné rovině se jedná o *formální překážky*, v druhé rovině se jedná o *nezájem potencionálních pracovníků* ve státní službě v rámci Krajské pobočky v Karlových Varech pracovat.

Z formálního hlediska se jeví výběrové řízení jako nepružné a administrativně náročné. Celý proces probíhá v zákonem stanoveném režimu a proces náboru nového zaměstnance na systemizované služební místo tak může trvat i několik měsíců. Tato lhůta je pro akutní řešení personálně provozních komplikací nepřiměřená a ve svém důsledku může tento stav zatěžovat stávající zaměstnance, kteří agendu neobsazených služebních míst v zástupu vykonávají. Tím může docházet k další negaci vnímání služebního poměru stávajícími zaměstnanci. Vhodným řešením k odstranění těchto potíží by byla právní úprava, která by při zachování transparentnosti výběrových řízení proces více „odformalizovala“, zejména zkrátila lhůty a nechala představeným pracovníkům volnější ruku při výběru nových zaměstnanců. Novela zákona o státní službě č. 144/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zasáhla do procesní úpravy provádění výběrových řízení tím, že zavedla nové procesní

instituty, jakou je domněnka odstoupení z výběrového řízení v případě nedostavení se bez náležité omluvy na pohovor nebo v dalších zákonem stanovených případech. Ačkoliv touto novelou došlo k urychlení některých částí výběrového procesu, nejedná se o zásadní změny systému výběrových řízení a znatelnou změnu v rychlosti nebo operativním náboru nových zaměstnanců tato novela zákona o státní službě nepřinesla.

Nízkou kvalitu a nezájem adeptů o zaměstnání v režimu státní služby pod Krajskou pobočkou v Karlových Varech lze přičítat jejich nízké motivaci pro práci ve státní službě. Důvody lze opět nalézt ve spektru povinností státního zaměstnance a omezení jeho práv, a to bez dostatečné kompenzace finančního charakteru nebo zajištění jiných, hmotných i nehmotných výhod (výsluha, definitiva). Podstatnou roli v současnosti hraje i příznivá situace na trhu práce, nízká nezaměstnanost, vysoká nabídka volných pracovních míst a rostoucí mzdy v soukromé sféře. Alespoň částečnou nápravu tohoto stavu mělo za cíl zrušení ust. § 29 odst. 3 zákona o státní službě ke dni 1.6.2017, které odstranilo pravidlo, na jehož základě docházelo k zařazení státního zaměstnance přijatého do služebního poměru, který doposud nevykonal úřednickou zkoušku, do nejnižšího platového stupně. Nově přijatému zaměstnanci tak již po nástupu do služby náleží platový tarif odpovídající platovému stupni dle započitatelné předchozí praxe. I přes tuto právní úpravu se Krajská pobočka v Karlových Varech potýká s vysokou fluktuací státních zaměstnanců a má v současnosti přes tři desítky neobsazených služebních míst.

#### **5.2.4 Adaptace na zákon o státní službě v ostatních sledovaných oblastech**

V dalších zkoumaných oblastech implementace a aplikace zákona o státní službě, jakými je *služebního hodnocení, vzdělávání státních zaměstnanců, úřednická zkouška a kárná provinění* nebylo shledáno, že by jejich právní úprava a její aplikace v praxi činila Krajské pobočce v Karlových Varech potíže či jinak nevyhovovala.

## 6. Závěr

Zákon o státní službě a provádějící předpisy vlády přijala Krajská pobočka v Karlových Varech do své praxe bez zjevných potíží, ačkoliv lze konstatovat, že zformalizování a uzákonění některých institutů přineslo větší administrativní nároky na zaměstnance zřejmě nejen tohoto služebního úřadu. Služební orgán Úřad práce ČR organizuje poměry ve věcech služby svými služebními předpisy, které vydává v souladu s ust. § 11 zákona o státní službě, a Krajská pobočka v Karlových Varech je rovněž aplikuje do své každodenní praxe.

Vnímání přechodu do služebního poměru v režimu zákona o státní službě samotnými zaměstnanci Krajské pobočky v Karlových Varech nelze označit za pozitivní. V kontrastu s tímto zjištěním je však skutečnost, že pouze 1 její zaměstnanec nepožádal o přijetí do služebního poměru po účinnosti zákona o státní službě a vyvstává tudíž otázka, do jaké míry byly odpovědi respondentů dány objektivními skutečnostmi či jejich subjektivními pocity. Vnímání práv a povinností státními zaměstnanci však nelze podceňovat, neboť zjištěný stav může ústít v nenaplňování cíle zákona o státní službě v oblasti zvyšování kvality a efektivity státní správy, jejíž převážně neměnnou či dokonce horší kvalitu vnímají i sami dotazovaní státní úředníci. Ačkoliv státní zaměstnanci v režimu zákona o státní službě požívají některá garantovaná práva, která zaměstnanci soukromé sféry nemají (např. 5 týdnů dovolené, 5 dnů zdravotní volna ročně), tato zvýšená práva existovala již před účinností zákona o státní službě a státní zaměstnanci je tak jako zvýšení jejich práv nevnímají a vnímají je jako standard a neměnný stav. Středem jejich vnímání se pak může stát spíše zvýšení povinností, které zákon o státní službě na státní zaměstnance bez pochybností klade současně s omezením celé řady jejich práv. To vše bez zaměstnanci přijatelného vyrovnání. Příčiny nízkého zájmu o nabízená služební místa a nižší kvalita případných zájemců pak jen podtrhuje popsané okolnosti a lze je opět hledat v disbalanci mezi právy a povinnostmi státního zaměstnance a jeho finančním ohodnocením, které případní adepti na práci ve státní službě považují za nedostatečné.

Je nutné konstatovat, že nápravu tohoto stavu nezajistí prázdne a obecné politické proklamace o nutnosti zvyšování kvality státní správy a jejích úředníků. Tuto nápravu zajistí konkrétní politická rozhodnutí směřující k podpoře státních zaměstnanců pracujících v režimu zákona o státní službě zejména a to zejména ve finanční oblasti, v oblasti jejich zaměstnaneckých jistot a stability služebního poměru. Nápravu zajistí rozhodnutí, která



budou mít ambici „přitáhnout“ do státní správy kvalitní a kvalifikované zaměstnance. Ve svém důsledku až tato změna zefektivní a zeštíhlí státní správu.

## 7. Seznam použitých zdrojů (soupis bibliografických citací)

### *Knižní publikace*

BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář. Druhé vydání.*

Praha: 1. VOX, a.s., 2015. 380 s. ISBN 978-80-87480-35-9.

ČMEJREK, Jaroslav, ČOPÍK, Jan. *Veřejná správa.* České Budějovice: Jihočeská

univerzita v Českých Budějovicích Ekonomická fakulta, 2016. 127 s. ISBN 978-80-7394-578-7

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní věda - Teorie veřejné správy. 4. aktualizované*

vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR. 3.*

vyd., Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

PICHRT, Jan, KOPECKÝ, Martin, MORÁVEK, Jakub, (eds.) *Služební vztahy a výkon*

*závislé práce.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7552-429-4.

POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa.* Praha: C.H. Beck, 2002. 278

s. ISBN 80-7179-748-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část.* Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s.

ISBN 978-80-210-4276-6.

### *Oficiální dokument*

Nářízení vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu

Nářízení vlády č. 134/2015 Sb. o podrobnostech služebního hodnocení státních

zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance

Nářízení vlády č. 135/2015 Sb. o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší

státnímu zaměstnanci plat

Nářízení vlády č. 136/2015 Sb. o rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací

zvláštní části úřednické zkoušky

Nářízení vlády č. 304/2014 Sb. o platových poměrech státních zaměstnanců

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 162/2015 Sb. o podrobnostech úřednické zkoušky

Zákon č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 269/1920 Sb., kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského

Zákon č. 11/1918 Sb. Národního výboru československého o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě

Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti

Zákon č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 221/1999 Sb. o vojácích z povolání

Zákon č. 309/2002 Sb. o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Zákon č. 65/1965 Sb. zákoník práce

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

### ***Webové stránky a příspěvky na webových stránkách***

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, *Kariéra na ÚP ČR - portal* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z WWW: <http://portal.mpsv.cz/web/upcr-kariera>

- Ministerstvo pro místní rozvoj. *STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR 2014–2020* [online]. (PDF). [cit. 2017-10-02]. Dostupné z WWW:  
<http://www.mmr.cz/getmedia/08e2e8d8-4c18-4e15-a7e2-0fa481336016/SRR-2014-2020.pdf>
- Ministerstvo vnitra ČR, *ISoSS* [online]. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z WWW:  
<https://portal.isoss.cz/irj/portal/anonymous/eosmlistpublic#/home>
- Ministerstvo vnitra ČR, *Metodické pokyny – Státní služba* [online]. [cit. 2018-2-1]  
Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/dokumenty-metodicke-pokyny-metodicke-pokyny.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR. *Služební předpisy – Státní služba* [online]. (PDF). [cit. 2018-02-21]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR. *Úřednická zkouška – Státní služba* [online]. [cit. 2018-02-21].  
Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/urednicka-zkouska.aspx>
- Ministerstvo vnitra ČR. *Zkušební otázky a odborná literatura – Státní služba* [online]. [cit. 2018-02-21]. Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx>
- VÁLKOVÁ, H. *Bez zákona o úřednících nedostanete miliardy z EU, tvrdí Evropská komise* [online]. [cit. 2017-11-07]. Dostupné z WWW: [http://zpravy.idnes.cz/zakon-o-urednicich-zastavi-cerpani-dotaci-varuje-evropska-komise-pyr-domaci.aspx?c=A130529\\_074419\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/zakon-o-urednicich-zastavi-cerpani-dotaci-varuje-evropska-komise-pyr-domaci.aspx?c=A130529_074419_domaci_hv)
- Veřejný ochránce práv. *SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV 2011* [online]. (PDF). [cit. 2017-11-07]. Dostupné z WWW:  
[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2011.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf)
- Úřad práce ČR. *Zpráva o činnosti Úřadu práce České republiky za rok 2015* [online]. (PDF). [cit. 2018-02-01]. Dostupné z WWW:  
[https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin/zprava\\_o\\_cinnosti\\_up\\_cr\\_za\\_rok\\_2015.pdf](https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin/zprava_o_cinnosti_up_cr_za_rok_2015.pdf)
- Ústavní soud ČR. *Návrh prezidenta republiky ze dne 6.11.2014 na zrušení zákona č. 234/2014 Sb.* [online]. (PDF). [cit. 2017-11-06]. Dostupné z WWW:

[https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Jine/Navrh\\_prezidenta\\_republiky\\_za\\_zruseni\\_zakona\\_o\\_statni\\_sluzbe.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf)

Ústavní soud ČR. *Ústavní soud částečně vyhověl návrhu prezidenta republiky ve věci služebního zákona* [online]. [cit. 2017-11-07]. Dostupné z WWW:

<https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-castecne-vyhovel-navrhu-prezidenta-republiky-ve-veci-sluzebniho-zakona/>