

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2023

NIKOLA KŘÍŽOVÁ

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra správního práva a správní vědy

Služební zákon

Diplomová práce

Civil service law

Master thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Lenka Scheu, Ph.D.

AUTOR PRÁCE

Bc. Nikola KŘÍŽOVÁ

PRAHA
2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Příbrami, dne 3. 3. 2023

.....
Bc. Nikola KŘÍŽOVÁ

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla upřímně poděkovat paní JUDr. Lence Scheu, Ph.D. za vedení mé diplomové práce a především za mimořádnou ochotu a vstřícnost při poskytování cenných rad.

ANOTACE

Tématem diplomové práce je služební zákon. Jedná se o veřejnoprávní úpravu služebního poměru státních zaměstnanců. Text je rozdělen do sedmi kapitol, v úvodu jsou rozebrány důležité pojmy, které prolínají celou diplomovou práci. Legislativní vývoj směrem k současné právní úpravě služebního zákona nebyl jednoduchý, proto se jím práce rovněž zabývá. Hlavní částí je služební poměr, tedy respektive jeho vznik, změny a skončení. Porušení povinností státních zaměstnanců zakládá disciplinární odpovědnost, které je věnována následující kapitola. V závěrečné části jsou porovnány výše zmíněné instituty služebního poměru se služebním poměrem příslušníků bezpečnostních sborů a s pracovním poměrem zaměstnanců. Uvedena jsou i možná doporučení *de lege ferenda*.

KLÍČOVÁ SLOVA

státní služba, státní zaměstnanec, služební zákon, výběrové řízení, disciplinární odpovědnost, služební poměr, pracovní poměr, příslušník bezpečnostního sboru

ANNOTATION

The subject of this master thesis is the Civil service law. This is a public law regulation of the service employment of civil servants. The text is divided into seven chapters, relevant terms that interweave the entire thesis are analysed in the introduction. The thesis also deals with the legislative development towards the current legal regulation of the Civil service law which was complicated. The main part is the service employment, more precisely its creation, changes and termination. Violation of civil servants' duties establishes disciplinary responsibility, which is covered in the following chapter. In the final part, the aforementioned institutes of service employment are compared with the service employment of members of the security forces and with the employment of employees. Possible *de lege ferenda* recommendations are also mentioned.

KEYWORDS

public service, civil servant, civil service law, open competition, disciplinary responsibility, service employment, employment, member of security force

OBSAH

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	8
1 Vymezení relevantních pojmů	11
1.1 Státní služba	11
1.2 Služební poměr	12
1.3 Státní zaměstnanec	13
1.4 Služební orgán	15
1.5 Služební úřad	16
2 Systémy a principy státní služby	17
2.1 Systémy státní služby	17
2.2 Principy státní služby	20
3 Legislativní vývoj státní služby	23
3.1 Vývoj státní služby na českém území před vznikem samostatné ČR	24
3.2 Vývoj státní služby v ČR po vzniku samostatné ČR	26
4 Státní služba podle služebního zákona	29
4.1 Předmět právní úpravy služebního zákona	31
5 Fáze služebního poměru	32
5.1 Vznik služebního poměru	33
5.1.1 Podmínky a předpoklady přijetí do služebního poměru	35
5.1.2 Výběrová řízení	36
5.1.3 Přijetí do služebního poměru	40
5.2 Změny služebního poměru	41
5.3 Skončení služebního poměru	45
5.3.1 Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu	46
5.3.2 Skončení služebního poměru <i>ex lege</i>	48
6 Kárná odpovědnost státních zaměstnanců	50
7 Komparace služebního zákona se ZSP a zákoníkem práce a úvahy <i>de lege ferenda</i>	54
Závěr	67
Seznam použité literatury	69

Seznam použitých zkratk

Právní předpisy:

Antidiskriminační zákon	Zákon č. 198/2009 Sb., <i>o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)</i> v posledním znění.
Novela služebního zákona	Zákon č. 384/2022 Sb., <i>kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony.</i>
Pravidla etiky	Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, <i>kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců</i> v posledním znění.
Přestupkový zákon	Zákon č. 250/2016 Sb., <i>o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich</i> v posledním znění.
Služební pragmatika	Zákon ze dne 25. ledna 1914, č. 15/1914 ř. z., <i>o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)</i> ve znění k 27. 1. 1914.
Služební zákon	Zákon č. 234/2014 Sb., <i>o státní službě</i> v posledním znění.
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., <i>správní řád</i> v posledním znění.
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., <i>soudní řád správní</i> v posledním znění.
Zákon o úřednících	Zákon č. 312/2002 Sb., <i>o úřednících územních samosprávných celků</i> v posledním znění.

Zákoník práce	Zákon č. 262/2006 Sb., <i>zákoník práce</i> v posledním znění.
ZSP	Zákon č. 361/2003 Sb., <i>o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů</i> v posledním znění.
ZSSZ	Zákon č. 218/2002 Sb., <i>o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)</i> v posledním znění.
Ostatní zkratky:	
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
Příslušník	Příslušník bezpečnostního sboru
Zpráva RIA	Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Tématem této diplomové práce je „Služební zákon“, přičemž je tímto názvem míněna aktuální a účinná právní úprava ke dni odevzdání práce, tedy zákon č. 234/2014 Sb., *o státní službě* (pro účely této práce dále jen „služební zákon“) ve znění zákona č. 384/2022 Sb., *kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony* (dále jen „novela služebního zákona“). Jelikož se jedná o poměrně obsáhlé téma, nebude se autorka zabývat úplně všemi instituty obsaženými ve služebním zákoně, ale budou vybrány pouze ty, jejichž zmínění považuje za aktuální, zajímavé a potřebné a které jsou těžištěm služebního zákona. Služební zákon je diskutovaným veřejným tématem a jeho přijetí přineslo mnoho změn ve fungování veřejné správy, přičemž součástí právního řádu České republiky (dále jen „ČR“) se stal poměrně nedávno, z těchto důvodů bylo také dané téma zvoleno.

Cílem práce je analýza současného stavu zkoumané problematiky po již provedených novelizacích, zejména po dosud poslední novele služebního zákona s účinností od 1. 1. 2023, a zhodnocení možné budoucí právní úpravy. Dále je cílem vytyčit podstatné odchylky a rozdíly mezi právními úpravami upravujícími veřejnoprávní služební poměr a jejich komparace se soukromoprávní úpravou zaměstnaneckého poměru, dále upozornit na některé problémy a v závěru se pokusit navrhnout jejich možné řešení. Dalším cílem je sledování, zda dochází k naplňování cílů stanovených před přijetím služebního zákona, kterými jsou odpolitizování státní správy, posílení efektivnosti a výkonnosti služebních úřadů a státních zaměstnanců a zvýšení transparentnosti, profesionalizace a stability státní správy a dále cílů stanovených před přijetím novely služebního zákona, těmito cíli jsou ještě větší profesionalizace a depolitizace, snížení administrativní náročnosti, zpřesnění právní úpravy a zrychlení výběrových řízení.

Autorka si neklade za cíl detailní popsání celé problematiky služebního zákona, ani úplné srovnání zmíněných právních úprav, neboť to ani není s ohledem na rozsah práce možné, ale pokusí se o vystižení základních a

nejvýznamnějších aspektů probíraného tématu, které považuje za nejdůležitější, aktuální a zajímavé.

Text práce je rozdělen celkem do sedmi kapitol. První kapitola je věnována vymezení relevantních pojmů používaných, jak ve služebním zákoně, tak samozřejmě i v diplomové práci, těmito pojmy jsou státní služba, služební poměr, státní zaměstnanec, představený a služební orgán a úřad. Další kapitola pojednává o systémech a principech státní služby jednak z obecného pohledu a jednak také co se týče současné právní úpravy, přičemž v ČR je ve služebním zákoně použita kombinace kariérního a smluvního systému. Legislativní vývoj státní služby, kterému se věnuje další kapitola, bude seřazen chronologicky tak, jak šly jednotlivé události za sebou, první část se věnuje vývoji před vznikem samostatné ČR, druhá část potom vývoji po jejím vzniku. Převážně z důvodu komplikovanosti přijímání služebního zákona autorka považuje jako potřebné legislativní vývoj v diplomové práci uvést, byť nebudou rozebrány všechny jeho detaily. Na kapitolu o legislativním vývoji navazuje kapitola věnující se již samotnému služebnímu zákonu účinnému s výjimkou několika ustanovení k 1. 1. 2015 a předmětu jeho právní úpravy, zde bude uvedena zákonná a podzákonná právní úprava související se služebním zákonem, včetně novely a jejich hlavní cíle, kdy zhodnocení jejich naplňování je i cílem této diplomové práce.

Nejobsáhlejší bude kapitola věnující se fázím služebního poměru, tedy jeho vzniku, změnám a skončení, neboť úprava podmínek a procesu vstupu do služebního poměru je jednou ze stěžejních oblastí služebního zákona. Subkapitola týkající se vzniku služebního poměru je z důvodu přehlednosti ještě dále rozčleněna chronologicky podle toho, jak ke vzniku služebního poměru dochází, rozebrána budou především výběrová řízení, kdy zde došlo novelou služebního zákona k důležitým změnám.

Kapitola šestá se věnuje kárné odpovědnosti státních zaměstnanců, kde jsou uvedeny další specifické pojmy týkající se tohoto institutu. Kárná odpovědnost je důležitým institutem vztahujícím se k porušení povinností státního zaměstnance ve služebním poměru.

Závěrečná kapitola je provázána s předchozími kapitolami a má za úkol komparaci institutů, kterým se věnovaly předchozí kapitoly, tedy vzniku, změn a skončení služebního poměru a kárné odpovědnosti. Autorka si je vědoma že

k úplnému srovnání všech institutů v rámci omezeného rozsahu diplomové práce dospět nemůže, ale pokusí se v závěru vyzdvihnout odlišnosti související s předchozími částmi kapitol diplomové práce. U jednotlivých částí srovnání jsou uvedeny úvahy *de lege ferenda*.

Při zpracování tématu bude vycházeno z aktuální odborné literatury, monografií, článků, komentářů ke služebnímu zákonu a k porovnávaným zákonům, dále práce vychází z důvodových zpráv k zákonům a z aktuálních právních předpisů a judikatury, využívány jsou také dostupné materiály a informace z internetových stránek Ministerstva vnitra ČR.

Použitými metodami jsou metoda deskriptivní, komparativní, analytická a metoda desk study.

1 Vymezení relevantních pojmů

1.1 Státní služba

Služební zákon používá pro státní službu legislativní zkratku „služba“.¹ Službou se rozumí výkon státní správy ve správních úřadech, která je vykonávána státními zaměstnanci.² Definice služby je vymezena výčtem činností, které zahrnuje, mezi tyto činnosti se řadí například příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, ochrana utajovaných informací, zabezpečování obrany státu, audit, příprava nebo realizace dotační politiky, zadávání veřejných zakázek a mnoho dalších.³ V ustanovení § 2 služebního zákona jsou ale taxativně vymezené výjimky, těmi se rozumí osoby, které i když vykonávají činnosti vymezené v ustanovení § 5 služebního zákona, zákon se na ně přesto nevztahuje.⁴

V zahraniční literatuře můžeme nalézt pojem public service, tento pojem však zahrnuje širší okruh zaměstnanců ve veřejné správě, nikoliv pouze ve správě státní.⁵ Jednotná definice státní služby, ke které by se hlásily všechny členské státy Evropské unie (dále jen „EU“), neexistuje. Ve všech státech ale platí, že se státní zaměstnanci oddělují od pracovníků ostatních správních úřadů, kteří se řídí běžnými smluvními pracovními vztahy, obvykle tak státní úředníci nesou jiná označení. Nejvyšší ministerští úředníci mívají zvláštní postavení, neboť vlády je najímají a propouštějí podle svého uvážení. Státní služba se nevztahuje na funkce poradce ministrů, které se označují za politické nominace.⁶

Státní služba může být upravena veřejnoprávně, ale i soukromoprávně. Soukromoprávní úprava státní služby vychází z pracovního poměru, má ale veřejnoprávní prvky, odlišuje se tak od obecné úpravy soukromého práva a z toho důvodu je potřeba tyto odlišnosti důkladněji upravit. Je zde zachována

¹ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. b) služebního zákona.

² HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 342. ISBN 978-80-7400-624-1.

³ Ustanovení § 5 služebního zákona.

⁴ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 2. ISBN 978-80-7400-842-9.

⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 92-93. ISBN 978-80-87713-21-1.

⁶ LACINA, Karel. Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech. In: *Dk.upce.cz* [online]. 2004 [cit. 03. 02. 2023]. Dostupné z: <https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/32465/CL463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

rovnost mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, oproti služebnímu poměru je ale výrazně menší možnost ochrany úředníka a nejistota kariérního růstu, částečně je také ohrožena nezávislost výkonu veřejné správy na politických strukturách.⁷

Státní zaměstnanci vykonávají státní službu v tzv. oborech státní služby, ty jsou dále rozvedeny nařízením vlády č. 1/2019 Sb., *o oborech státní služby*, kde jsou uvedeny názvy oborů a jejich číselná označení. Pro jedno služební místo mohou být stanoveny služebním předpisem nejvýše 3 obory, v případě představených jsou to 4 obory státní služby. Obory státní služby mají význam například pro konání zvláštní části úřednické zkoušky, služební postup či dodržování služební kázně. Konkrétní činnost, kterou státní zaměstnanec v oboru služby vykonává, má rozhodující význam pro zařazení jeho služebního místa do platové třídy, jehož podrobnosti jsou uvedeny v nařízení vlády č. 302/2014 Sb., *o katalogu správních činností*.⁸

1.2 Služební poměr

Státní služba je vykonávána ve služebním poměru, který vzniká jako vztah státního zaměstnance ke státu, kdy hlavním znakem tohoto vztahu je, že státní zaměstnanec vykonává službu pro stát a je povinen zachovávat státu věrnost. Dalším znakem je vyšší míra stability, která je dána stanovením pravidel pro tvorbu systematizace služebních míst a pravidel pro skončení služebního poměru. Služební poměr je zakládán jednostranným právním úkonem služebního orgánu na žádost osoby, která se chce stát státním zaměstnancem.⁹

Pro veřejnoprávní vztahy neplatí zásada autonomie vůle, orgán veřejné moci tedy nemůže rozhodovat libovolně, ale pouze v zákonném rozsahu. Například v případě, že jsou dány zákonné důvody pro skončení služebního poměru, služební orgán rozhodnout o jeho skončení musí, zaměstnavatel (tedy

⁷ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 94-95. ISBN 978-80-87713-21-1.

⁸ *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 105. ISBN 978-80-87713-21-1.

stát) zde nemá možnost volby, jako v pracovním poměru, zda služební poměr ukončí či nikoliv.¹⁰

K povaze služebního poměru se vyjádřil Nejvyšší soud, kdy v odůvodnění usnesení ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 21 Cdo 2903/2020, uvedl, že služební poměr je typicky státně zaměstnaneckým právním poměrem, jedná se o veřejnoprávní poměr, který se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak soukromoprávní. Stát v tomto vztahu vystupuje jako nositel veřejné svrchované moci, je tedy subjektem silnějším a může vůči druhému subjektu (státnímu zaměstnanci) jednostranně zakládat jeho práva.¹¹ Veřejnoprávní povaha služebního poměru je vyjádřena i ve služební smlouvě, kterým se státní zaměstnanci při přijetí do služby zavazují, že se při jejím výkonu budou řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi také příkazy představených. Státní zaměstnanci musí své povinnosti vykonávat osobně, řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu ČR, nesmí zneužívat svého postavení a ohrožovat důvěru veřejnosti ve státní službu.¹²

1.3 Státní zaměstnanec

Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu státní služby.¹³ Služební zákon konkrétně vymezuje, kdo a jakým způsobem se může stát státním zaměstnancem, o tomto bude podrobněji pojednáno dále v kapitole týkající se vzniku služebního poměru.¹⁴

Podle ustanovení § 7 služebního zákona přísluší státnímu zaměstnanci jedno ze služebních označení – referent, odborný referent, vrchní referent, rada a odborný rada nebo vrchní rada. Označení je pro služební místo určené podle

¹⁰ VEJSADA, Daniel a Tereza ERÉNYI. Zákon o státní službě – Co čeká státní zaměstnanec? In: *Epravo.cz* [online]. 02. 03. 2015 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html>.

¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 21 Cdo 2903/2020.

¹² *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

¹³ Ustanovení § 6 služebního zákona.

¹⁴ Viz subkapitola č. 5.1.

dosaženého vzdělání, rozdílná označení se použijí v ministerstvu a v Úřadu vlády.¹⁵

Státní zaměstnanec je potřeba odlišit od zaměstnanců státu, byť zaměstnavatelem obou těchto kategorií zaměstnanců je stát, pracovní vztah zaměstnanců státu se řídí pracovněprávním předpisem, nikoliv služebním zákonem. Zaměstnanci státu vykonávají zpravidla obslužné profese, přestože se může jednat o vysoce kvalifikované odborníky, například v oblasti IT technologií, ekonomie či účetnictví, tito zaměstnanci nemají vliv na rozhodování a vrchnostenský výkon správy.¹⁶

Státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy, nese označení **představený**.¹⁷ Za představeného se za podmínek stanovených služebním zákonem považuje i fyzická osoba, která má oprávnění na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby (například člen vlády), představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru (dále jen „příslušník“) nebo voják z povolání. Vedoucím služebního úřadu je podle ustanovení § 9 odst. 5 služebního zákona také ten, kdo stojí v čele správního úřadu a tento úřad řídí, kdy se nemusí jednat o státního zaměstnance.¹⁸

Systém státní služby je hierarchický, kdy nad tzv. řadovými státními zaměstnanci jsou další osoby a orgány s různými kompetencemi a odpovědností. Představení mají oproti řadovým státním zaměstnancům specifický okruh povinností a jsou jim omezena některá práva, dalo by se říci, že jsou mezistupněm mezi služebním orgánem a řadovými státními zaměstnanci.¹⁹

V ustanovení § 9 odst. 2 a 3 služebního zákona je pro ministerstva a Úřad vlády stanovena třístupňová soustava řízení a pro jiné správní úřady je stanovena čtyřstupňová soustava řízení. Se dnem účinnosti novely služebního

¹⁵ Ustanovení § 7 služebního zákona.

¹⁶ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 100-101. ISBN 978-80-87713-21-1.

¹⁷ Ustanovení § 9 služebního zákona.

¹⁸ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 25. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁹ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 12-13. ISBN 978-80-271-1756-7.

zákona došlo ke změně, kdy namísto označení náměstka pro řízení sekce se nyní používá označení vrchní ředitel sekce. K této změně dle důvodové zprávy došlo proto, že tato část úpravy byla často kritizována, neboť zakotvovala dvě na sobě nezávislé pozice náměstků, přičemž slovo náměstek označuje „zástupce“, tedy toho, kdo zastupuje na místě někoho. Ministerstva jsou řízena politickým aparátem, který je představován ministry a jejich náměstky a není představovaný úředníky. Tento politický aparát vzešel z voleb a jako takový nese politickou odpovědnost, úřední aparát má být naopak od politického oddělený, neboť musí být stabilní a odolný vůči náhlým změnám.²⁰

1.4 Služební orgán

Služebním orgánem jsou fyzické osoby s určitou pravomocí, které navenek jednají za služební úřad a jeho jménem vydávají příslušná rozhodnutí. Služebním orgánem je vůči různým státním zaměstnancům různá osoba,²¹ která pak jedná a rozhoduje ve věcech jejich služebního poměru. Rozhoduje tak například o přijetí do služebního poměru a o jeho skončení, vyhlašuje výběrová řízení, vydává služební posudky a také služební předpisy.²² Ne vždy je ale služební orgán totožný s tím, kdo státního zaměstnance jmenuje a odvolává na služební místo představeného,²³ tak například ve znění novely služebního zákona je služebním orgánem státního tajemníka nejvyšší státní tajemník, ale jmenuje a odvolává ho vláda.²⁴ Vláda, resp. členové vlády, je jediným orgánem, který nemá oprávnění vydávat služební předpisy, na druhou stranu ale může vydávat nařízení a usnesení vlády, která jsou závazná vůči podřízeným orgánům. Jako služební orgán vystupuje vláda vůči nejvyššímu státnímu tajemníkovi a vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem

²⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

²¹ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 13. ISBN 978-80-271-1756-7.

²² PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2.* vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 45. ISBN 978-80-7598-654-2.

²³ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 33. ISBN 978-80-7400-842-9.

²⁴ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. c), § 53 odst. 1 a § 60 služebního zákona.

a vůči těmto jedná a rozhoduje ve věcech jejich služebního poměru.²⁵ O významu služebních předpisů bude pojednáno ještě dále.²⁶

1.5 Služební úřad

Služebními úřady jsou správní úřady, ve kterých státní zaměstnanec vykonává státní správu, a které spadají do působnosti služebního zákona.²⁷

Za správní úřad se podle ustanovení § 3 služebního zákona považuje ministerstvo a jiný správní úřad zřízený zákonem a zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy,²⁸ jedná se o tzv. formální pojetí působnosti, kdy rozhodující pro použití služebního zákona je výslovné označení úřadu za správní úřad nebo orgán státní správy v zákoně, z tohoto důvodu byly zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, označeny jako správní úřady další úřady, například Česká správa sociálního zabezpečení, nebo okresní správy sociálního zabezpečení, tímto zákonem byla působnost služebního zákona vztažena také na další právnické osoby, které nejsou označeny za správní úřad, jedná se zejména o Státní fond životního prostředí, Centrum pro regionální rozvoj, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní zemědělský intervenční fond, neboť podle ustanovení § 4 odst. 2 služebního zákona jsou služebním úřadem také státní orgány nebo právnické osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon.²⁹

Pro každý služební úřad je stanovena systematizace služebních a pracovních míst ve správních úřadech a finanční prostředky na platy státních zaměstnanců. Služební orgány zpracovávají návrh, který předkládají prostřednictvím ústředních správních úřadů Ministerstvu vnitra, které potom v dohodě s Ministerstvem financí vypracovává návrh systematizace, kterou schvaluje vláda do konce roku. Služební orgán podle schválené systematizace

²⁵ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 41. ISBN 978-80-7400-842-9.

²⁶ Viz kapitola č. 4.

²⁷ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 11. ISBN 978-80-7400-842-9.

²⁸ Ustanovení § 3 služebního zákona.

²⁹ HŘEBÍKOVÁ et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 9-11. ISBN 978-80-7400-842-9.

zpracovává návrh organizační struktury služebního úřadu, který se předkládá k vyjádření Ministerstvu vnitra.³⁰

Seznam všech služebních úřadů, kterých je ke dni 1. ledna 2023 celkem 235, je k dispozici na internetových stránkách Ministerstva vnitra ČR.³¹

2 Systémy a principy státní služby

2.1 Systémy státní služby

Konkrétní podoba veřejné služby se v jednotlivých zemích liší podle jejího historického vývoje, tradic, způsobu myšlení, právní a obecné kultury.³² V souvislosti s utvářením právního státu se vytvářely různé systémy veřejné služby. Ve správně-právní teorii se v současnosti rozlišují dva základní systémy veřejné služby, ve správně-právní praxi lze hovořit o třech systémech, neboť v praxi se navíc vyskytuje kombinace těchto dvou systémů.³³

Prvním systémem je **kariérní systém (career system)**, který spočívá na zákonné úpravě služebních poměrů, z toho důvodu je nyní také označován jako „zákonem upravený“. Základním znakem je právně garantovaný trvalý služební poměr a služební a platový postup.³⁴ Noví uchazeči jsou přijímáni na nástupní pozici, která odpovídá jejich kvalifikaci. V případě, že splňují zákonem nebo jiným právním předpisem stanovené předpoklady pro postup, jsou do vyšších tříd nebo pozic postupně povyšováni v závislosti na odpracované době, služebním hodnocení a získání či prohlubování kvalifikace, přičemž další vzdělávání úředníků je v tomto systému povinností. Profesní zkušenosti ze soukromého sektoru se zpravidla neuznávají. Platový postup je získáván automaticky na základě seniority, tedy služebního stáří. Služební poměr má

³⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. Systematizace a organizační struktura služebního úřadu. In: *Mvcr.cz* [online]. [cit. 04. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-a-organizacni-struktura-sluzebniho-uradu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

³¹ Kancelář náměstka MV pro státní službu. Seznam služebních úřadů. In: *Mvcr.cz* [online]. 05. 01. 2023 [cit. 04. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/seznam-sluzebnich-uradu.aspx>.

³² HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 334. ISBN 978-80-7400-624-1.

³³ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In: *Law.muni.cz* [online]. [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pekna.pdf>.

³⁴ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 334. ISBN 978-80-7400-624-1.

charakter doživotního a obtížně vypověditelného vztahu.³⁵ V jeho klasické podobě zahrnuje tzv. definitivu, kterou se rozumí zásadní nevypověditelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele, výjimkou je pouze propuštění ze služby, které je uloženo jako nejvyšší disciplinární sankce.³⁶ Kariérní systém je pojat tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Jako kompenzace za určitá omezení, kterými mohou být například omezení práva na stávku, omezení politické aktivity či omezení nebo úplný zákaz vedlejší výdělečné činnosti, jsou státním zaměstnancům nabízeny automatické funkční a platové postupy či různé příspěvky, například na ošacení při výkonu služby.³⁷ Výhodu tohoto systému lze spatřovat v profesionálním, loajálním a stabilizovaném aparátu. Před politizací chrání veřejnou správu oddělení politických funkcí od funkcí odborných a personální řízení založené na objektivních kritériích a postupech.³⁸ Naopak nevýhodou je zejména uzavřenost a strnulost systému, která je dána jistotou postupu podle odsloužených let, což vede k tomu, že státní zaměstnanci nemají často motivaci k vyšším pracovním výkonům a pracovní aktivitě včetně motivace k dalšímu vzdělávání. Na řídicí a vedoucí místa se tím pádem dostávají úředníci vyššího věku, kteří splňují stanovenou dobu praxe, a to také může ovlivňovat jejich vztah ke změnám a novým technologiím. V současné době je tento systém uplatňován například v Rakousku, Německu, Francii a Belgii.³⁹

Druhým systémem je systém **smluvní (merit system)**, který je rovněž nazýván jako „poziční systém“, neboť uchazeč je na určitou pozici, nižší či vyšší, přijímán podle toho, zda pro ni splňuje požadované předpoklady, tedy zda disponuje určitými dovednostmi a znalostmi.⁴⁰ Tomuto systému se říká také meritní, kdy „merit“ je překládán jako kvalita, hodnota, zásluha, přednost apod.

³⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 95-96. ISBN 978-80-87713-21-1.

³⁶ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 334. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁷ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In: *Law.muni.cz* [online]. [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pekna.pdf>.

³⁸ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 334. ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 95-96. ISBN 978-80-87713-21-1.

⁴⁰ Tamtéž.

Tento systém vznikl v USA, kde měl za cíl nahradit původní tzv. **spoils system**.⁴¹ Ve spoils systému (tzv. systému kořisti) se místa ve veřejné službě obsazují podle výsledku voleb, to znamená, že politická strana, která volby vyhraje, může obsazovat předem určené a stanovené pozice ve státní správě svými voliči jako projev vděčnosti za práci, která vedla k vítězství strany. Tento systém má dobré uplatnění v politickém systému dvou politických stran, kde je jasné vítězství jedné strany, neboť v systému více politických stran by byl obtížně realizovatelný. Udržení pozice motivuje k další práci pro danou politickou stranu a pro její další vítězství ve volbách. Často je zde však nepříznivý vliv na obsazování míst jen podle potřeb strany bez ohledu na schopnosti a kvalifikaci úředníka. Pozitivum zastánci tohoto systému spatřují v tom, že vede k efektivnější správě, neboť funkcionáři stran mají zájem pomáhat zvoleným úředníkům vykonávat své politiky a plnit své předvolební sliby.⁴²

Základ smluvního systému tvoří katalog služebních míst, kde jsou podrobně popsány jednotlivé pracovní náplně a na takovéto místo se může hlásit jakýkoliv uchazeč splňující stanovené předpoklady. Na volná místa se mohou hlásit uchazeči jak z veřejného, tak i soukromého sektoru a přijetí uchazeče závisí na jeho schopnostech bez ohledu na jeho předchozí působení. Nový zaměstnanec je přijímán a na pozici obsazen na základě výběrového řízení přímo na konkrétní služební místo. Zaměstnanec není povyšován automaticky podle principu seniority, nýbrž na základě svých zásluh, kdy délka trvání služebního poměru nerozhoduje.⁴³ V tomto systému neexistují žádné garance kariéry, služba se zakládá smlouvou na dobu, která může být časově ohraničená či neohraničená. Tak jako předchozí systém má i tento své výhody a nevýhody. Nevýhodou je náročná změna seznamu pracovních míst a jejich popisu činností, nízká stabilita a vyšší provázanost s politickým prostředím. Za výhody lze považovat dynamičnost a pružnost při náboru zaměstnanců a obsazování pracovních míst, řízení odměn na základě zásluhovosti a menší finanční

⁴¹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 334. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁴² HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 96-97. ISBN 978-80-87713-21-1.

⁴³ Tamtéž.

náklady. Neexistují ale téměř žádná kompenzační opatření.⁴⁴ Úředníci přinášejí nové metody činnosti a řízení ze soukromého sektoru, nicméně do veřejné správy nelze automaticky transformovat zkušenosti z podnikatelského prostředí, proto je třeba jisté obezřetnosti. V současné době se meritní systém uplatňuje například v Dánsku, Nizozemsku, Itálii a Finsku.⁴⁵

Velice často se v současné době uplatňuje třetí systém, který spočívá v kombinaci prvků smluvního a kariérního systému a je nazýván jako smíšený či hybridní systém. Smíšený systém se v současné době uplatňuje na Slovensku, Litvě, Slovinsku, Bulharsku a také v České republice.⁴⁶

2.2 Principy státní služby

Veřejná služba není právně regulována předpisy EU, avšak členské státy se shodly na zformulování základních principů vymezující státní službu.⁴⁷ Podle přílohy k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy No. R (2000) 6 ze dne 24. února 2000 volba systému státní služby závisí na konkrétních podmínkách každé země. Je však důležité zajistit, aby bez ohledu na systém byla dodržována řada základních zásad dobré praxe, neboť tyto zásady tvoří samotný základ efektivní a na občana orientované státní služby. Mezi tyto zásady, kterých je v doporučení stanoveno celkem 17, se řadí například požadavek, aby právní rámec a obecné zásady týkající se postavení veřejných činitelů byly stanoveny zákonem nebo kolektivními smlouvami a aby jejich implementace byla ponechána na vládě či jiných kompetentních orgánech. Za politiku řízení týkající se veřejných činitelů by měla obecně odpovídat vláda. Následující východiska se týkají nábory veřejných činitelů, pro který mohou existovat specifické požadavky a který by měl být založen na rovnosti přístupu k veřejným funkcím, spravedlivé a otevřené soutěži a nediskriminaci, měl by být otevřený a transparentní s jasnými pravidly, stejně jako postupy, které by měly být prováděny na základě zásluh jmenováním nejlepšího kandidáta, který splňuje specifické požadavky.

⁴⁴ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In: *Law.muni.cz* [online]. [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pekna.pdf>.

⁴⁵ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021, str. 96-97. ISBN 978-80-87713-21-1.

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ Tamtéž, str. 99.

Veřejní funkcionáři by neměli být převedeni bez jejich souhlasu a v žádném případě by převod neměl představovat skrytou sankci. Práva by měli mít veřejní činitelé v zásadě stejná jako všichni občané, avšak zejména politická a odborová práva mohou být zákonně omezena pouze do té míry, do jaké je to nezbytné pro řádný výkon jejich veřejných funkcí. Další zásady se týkají sociální ochrany, nediskriminace a přiměřené odměny, která by měla být považována za prostředek k dosažení požadovaných organizačních cílů a měla by být dostatečná, aby zjistila, že veřejní činitelé nebudou vystaveni riziku korupce nebo zapojení do činností neslučitelných s výkonem veřejných povinností. S náležitým ohledem na práva všech občanů jsou veřejným činitelům uloženy povinnosti, mezi které patří mimo jiné respekt k právnímu státu, loajalita k demokratickým institucím, diskrétnost, neutralita, nestrannost, hierarchická podřízenost a respekt k veřejnosti a odpovědnosti. Na veřejnoprávní činitele se mohou vztahovat určitá omezení týkající se druhého zaměstnání nebo výkonu nebo účasti na určitých činnostech, aby se zajistilo, že se úředníci budou plně věnovat svým veřejným funkcím a zabrání střetu zájmů a korupci. Veřejní činitelé odpovídají za plnění jim svěřených úkolů, neplnění povinností z jejich strany, ať už úmyslně nebo z nedbalosti, může vést k zahájení kárného řízení. Možnost vést disciplinární řízení musí být zákonem stanovena, stejně jako obrana proti disciplinárnímu postihu by měla být veřejným činitelům umožněna právním prostředkem. Průběžné vzdělávání je nezbytným prvkem pro efektivní systém veřejné správy, přičemž vzdělávací politika je úkolem vlády. K důležitým principům patří také to, že k ukončení služebního poměru by mělo dojít pouze v případech a z důvodů stanovených zákonem a že veřejní činitelé by měli mít k dispozici opravný prostředek před soudem nebo jinou nezávislou institucí pro ochranu svých práv ve vztahu k jejich zaměstnavateli.⁴⁸

Obecnými principy státní služby jsou odpolitizování, profesionalizace a určitá předvídatelnost a otevřenost výkonu práce pro stát. Z hlediska kvality státních zaměstnanců není vhodné, aby docházelo velmi často k výrazným personálním obměnám, čemuž by měl služební zákon zabránit a měl by stanovit,

⁴⁸ Committee of Ministers. *Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe* [online]. Council of Europe. 24. 02. 2000 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c3142.

kteřé pozice jsou politické a kteřé úřednické. Státní zaměstnanci slouží státu a veřejnému zájmu, jsou vázání k plnění úkolů podle zákona a nikoliv různých zájmů různých politických skupin, politik tak nemá vládu nad konkrétními státními zaměstnanci. Cílem služebního zákona je, aby ovlivňování politické a úřednické úrovně bylo zákonné ve smyslu politického zadání tak, aby došlo k realizaci programu, kteřý voličům slíbili. Co se týče profesionalizace, státní zaměstnanci musí složit úřednickou zkoušku, kteřá je základním požadavkem ke kvalitnímu výkonu činnosti, jsou povinně hodnoceni a měli by být průběžně vzděláváni, k čemuž mají v rámci roku možnost čerpání studijního volna. Klíčovým prvkem otevřenosti a předvídatelnosti je, že všechny vztahy mezi státními zaměstnanci a státem mají veřejnoprávní charakter a jakékoliv rozhodnutí týkající se státního zaměstnance je rozhodnutím správního řízení a může být tedy napadeno odvoláním a následně také žalobou ve správním soudnictví.⁴⁹

Výkon veřejné funkce je spojován se zvláštním morálním a právním závazkem oddané a věrné služby. Za zvýšenou právní povinnost, odpovědnost a omezení některých práv je státním zaměstnancům poskytována přiměřená kompenzace v oblasti odměňování, sociálního zabezpečení a vzdělávání. Součástí profesionality úředníků je profesionální etika, což jsou pravidla morální povahy, jejichž právní závaznost dnes bývá zaručena zařazením do katalogu služebních povinností nebo odkazem na tzv. etické kodexy, kteřé přispívají k veřejné kontrole státní správy.⁵⁰ Služebního zákon stanovuje v ustanovení § 77 povinnosti státních zaměstnanců a dále v ustanovení § 78 další povinnosti představených, porušení těchto povinností může znamenat kárné provinění, kterému se bude věnovat jedna z následujících kapitol této diplomové práce. Tyto povinnosti směřují k zajištění řádného výkonu státní služby.⁵¹

Na základě zákonného zmocnění obsaženém v ustanovení § 77 odst. 1 písm. t) služebního zákona, kterým je stanovena povinnost státních zaměstnanců dodržovat pravidla etiky vydaná služebním předpisem, byl vydán

⁴⁹ VALACHOVÁ, Kateřina. Zákon o státní službě – I. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 14. 12. 2014 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>.

⁵⁰ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 335. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁵¹ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 37-38. ISBN 978-80-271-1756-7.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, *kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců* (dále jen „Pravidla etiky“). Ač je stanovena obecná povinnost dodržovat služební předpisy v ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) služebního zákona a nedodržování těchto předpisů je posuzováno jako porušení služební kázně dle ustanovení § 87 služebního zákona, jedná se především o soubor mravních pravidel, která by měla být při výkonu státní služby respektována a naplňována přirozeně.⁵² Jednotlivé články Pravidel etiky se týkají základních zásad a zákonnosti jednání státních zaměstnanců a přiměřenosti jejich rozhodování, kdy k plnění služebních úkolů volí státní zaměstnanec řešení, které je v souladu s veřejným zájmem, nestranné, nezávislé a odpovídá okolnostem daného případu. Následující články upravují oblast profesionality jednání, vystupování státních zaměstnanců, rychlost a efektivitu při plnění služebních úkolů, kam se řadí i zásada hospodárnosti, střet zájmů, předcházení rizikům korupce, kdy je řešena i otázka přijímání darů a nakládání se svěřenými prostředky. Pravidla etiky řeší také seznámení státních zaměstnanců s etickými pravidly a zajištění jejich osvěty v rámci prohlubování vzdělávání. Další služební předpisy upravující pravidla etiky mohou být vydávány v jednotlivých služebních úřadech dle jejich specializace.⁵³ Co se týče oblasti boje s korupcí, tak tu řeší vláda pomocí strategických protikorupčních dokumentů, které schvaluje. Zatím posledním takovým dokumentem je Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a každoročně je vydáván Akční plán boje s korupcí.⁵⁴

3 Legislativní vývoj státní služby

Legislativní vývoj státní služby a samotné přijímání služebního zákona bude koncipováno chronologicky. Přijímání služebního zákona potýkala řada problémů, i přesto má autorka za to, že než bude pozornost věnována

⁵² *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 2: Práva, povinnosti a pravidla etiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2021 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

⁵³ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, *kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců*.

⁵⁴ *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 2: Práva, povinnosti a pravidla etiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2021 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

současnému služebnímu zákonu, je třeba si tento jeho vznik až do současné doby připomenout, tedy včetně zatím poslední novely služebního zákona provedené s účinností od 1. 1. 2023.

3.1 Vývoj státní služby na českém území před vznikem samostatné ČR

Prvním právním základem systému státní služby po vzniku Československa roku 1918 se stal zákon ze dne 25. ledna 1914, č. 15/1914 ř. z., *o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů* (dále jen „služební pragmatika“),⁵⁵ kdy tzv. recepčním zákonem č. 11/1918 Sb., *o zřízení samostatného státu Československého*, došlo k převzetí rakouského a uherského právního řádu.⁵⁶ Ve služební pragmatice nalezneme, kdo může být ustanoven státním úředníkem a podmínky tohoto ustanovení, dále jsou zde uvedeny všeobecné povinnosti úředníků, mezi které patřila věrnost a poslušnost vládě a povinnost dodržovat zákony, úředník se měl službě věnovat celou silou a se vši horlivostí a povinnosti svého úřadu plnit svědomitě, nestranně a nezištně, hájit veřejné zájmy a zamezit všemu, co by mohlo být na újmu řádnému chodu správy. K dalším povinnostem patřila služební poslušnost, úřední mlčenlivost, která trvala také mimo službu, ve výslužbě i po zrušení služebního poměru, stejně jako povinnost slušného chování. Úředníci měli zakázáno účastenství v některých spolcích, akciových nebo jiných společnostech, které by sloužily k zisku, v představenstvu nebo ve správní či dozorčí radě a provozování vedlejších zaměstnání, která odporují vážnosti a důstojnosti jeho úřadu. Úředníkům byla stanovena také povinnost dodržovat úřední hodiny. Do soukromí úředníků zasahovaly jim stanovené povinnosti tím způsobem, že například bydliště muselo být zvoleno tak, aby úředník mohl dostát svým služebním povinnostem a své bydliště, popřípadě jeho změnu ohlásit služebnímu úřadu, oznámit musel také svůj sňatek. Úředníci nesměli přijmout žádné peněžité či nepeněžité dary. Porušení povinností se trestalo jako služební přečin pořádkovými nebo disciplinárními tresty, mezi pořádkové tresty patřila výstraha a peněžní pokuta a k disciplinárním trestům se řadila důtka, vyloučení z postupu

⁵⁵ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. XLI. ISBN 978-80-7598-654-2.

⁵⁶ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 17. ISBN 978-80-7380-423-7.

do vyšších platů, zmenšení služného (adjuta), přeložení na odpočinek s menším výslužným a propuštění. Naproti povinnostem stála ve služební pragmatice také práva, mezi které patřilo definitivní ustanovení státního úředníka. Dále jsou zde uvedeny podmínky povýšení do vyšších hodnostních tříd.⁵⁷ Služební pragmatika upravovala také senioritu, kterou chápeme jako platové zvýhodnění poskytované z důvodu delší praxe, byl zde upraven postup do vyššího platu za splnění určitých podmínek, nikoli však automatický hodnostní postup.⁵⁸ Služební pragmatika obsahovala také ustanovení o změnách a zrušení služebního poměru. Hlava II. služební pragmatiky se pak týkala sluhů, jejich práv a povinností, trestání porušení povinností, změn a zrušení služebního poměru.⁵⁹ Služební pragmatika se řídila veřejnoprávní úpravou služebního poměru a jako základní zákon v oboru státní služby zůstala po celé období předmnichovského Československa a částečně až do roku 1950.⁶⁰ V důsledku rozrůstání veřejné správy a jejich zaměstnanců bylo nutné z úsporných důvodů přikročit k reorganizaci zákonem č. 286/1924 Sb., *o úsporných opatřeních ve veřejné správě*. Nejdůležitější zákon, který měnil a doplňoval služební pragmatiku, ale představoval zákon č. 103/1926 Sb., *o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon)*, tímto zákonem bylo zasaženo do automatického časového postupu a přechod do vyšší platové třídy byl podmíněn složením kvalifikační zkoušky.⁶¹ Další úpravy se týkaly disciplinární odpovědnosti státních zaměstnanců provedené zákonem č. 147/1933 Sb., *o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli*, též zákonem č. 131/1936 Sb., *o obraně státu* byly státním zaměstnancům uloženy nové povinnosti a byla rozšířena možnost administrativního propuštění úředníků.⁶² Dekrety prezidenta republiky vydanými v roce 1945 došlo ke jmenování úředníků, kterému bylo za okupace bráněno a

⁵⁷ Služební pragmatika.

⁵⁸ ŠTEFKO, Martin. Seniorita v odměňování – čas pro změnu. In: www.ilaw.cas.cz [online]. 2017 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2017/10/3.Štefko_10_2017.pdf.

⁵⁹ Služební pragmatika.

⁶⁰ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 42-44. ISBN 80-210-1660-4.

⁶¹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 337. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶² VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 43. ISBN 80-210-1660-4.

k očistě veřejné správy od osob spolupracujících s okupanty. Od roku 1948 docházelo k postátnění a zpolitizování veřejné služby⁶³ a s přijetím zákonů č. 66/1950 Sb., o *pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců* a č. 67/1950 Sb., o *pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)*, se s veřejnoprávním charakterem služebních vztahů již nepočítalo, další vývoj pokračoval přijetím zákona č. 65/1965 Sb., *zákoníku práce*, který platil i pro státní úředníky a úředníky územních samosprávných celků. Zvláštní právní režim se zachoval pouze u příslušníků ozbrojených sil.⁶⁴

3.2 Vývoj státní služby v ČR po vzniku samostatné ČR

Po vzniku samostatné České republiky přijatá Ústava ČR v čl. 79 odst. 2 předpokládala, že „*právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*“.⁶⁵ Ústava, ale nestanoví, zda má být právní vztah státního zaměstnance ke státu při výkonu státní služby upraven soukromoprávně či veřejnoprávně, volba metody právní úpravy tak zůstává na zákonodárci.⁶⁶ V 90. letech 20. století se rozšiřovaly sbory a profese, na které dopadal veřejnoprávní charakter, neboť do této doby zůstal po roce 1989 služební poměr veřejnoprávní povahy pouze u příslušníků Policie ČR (dříve příslušníků Sboru národní bezpečnosti) a vojáků z povolání. Profesionální hasiči mají služební poměr od roku 2001, Celní správa a Vězeňská služba též upravila vztah ke státu veřejnoprávně, v roce 1999 byl nově přijat zákon o vojácích z povolání a začal se připravovat také zákon komplexně upravující služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů,⁶⁷ který byl přijat jako zákon č. 361/2003 Sb., o *služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* (dále

⁶³ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 337. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶⁴ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 563. ISBN 978-80-7400-853-5.

⁶⁵ Ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR.

⁶⁶ *Analýza zákona o státní službě*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analiza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

⁶⁷ Bezpečnostním sborem se podle ustanovení § 1 odst. 1 ZSPP rozumí Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

jen „ZSPP“), nicméně nabyl účinnosti až k datu 1. 1. 2007.⁶⁸ V té době probíhající reforma veřejné správy přenesla převážnou část agendy na územní samosprávu. V první etapě reformy došlo k obnovení samosprávy, zřízení krajů a zřízení trojstupňového obecního zřízení, ve druhé etapě potom došlo k uzákonění statusu státních úředníků a úředníků územní samosprávy, v souvislosti se vstupem České republiky do EU došlo i k přijetí nového správního řádu zákonem č. 500/2004 Sb., *správní řád* (dále jen „správní řád“) a konstituování správního soudnictví zákonem č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní* (dále jen „SŘS“).⁶⁹ Co se týče zákona č. 312/2002 Sb., *o úřednících územních samosprávných celků* (dále jen „zákon o úřednících“), ten má sice některé veřejnoprávní prvky, ale je koncipován na soukromoprávním principu a stanoví odchylky od zákoníku práce, v současnosti jde o zákon č. 262/2006 Sb., *zákoník práce* (dále jen „zákoník práce“). Zaměstnavatelem úředníků územních samosprávných celků není stát, ale územní samosprávný celek, tedy veřejnoprávní korporace, z tohoto důvodu se nejedná o státní službu.⁷⁰ Dne 26. dubna 2002 byl schválen zákon č. 218/2002 Sb., *o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)*, (pro účely této práce dále jen „ZSSZ“), tento zákon se tak stal součástí právního řádu a nabytí jeho účinnosti se předpokládalo v roce 2004, neboť se jednalo o jednu z přístupových podmínek České republiky do EU.⁷¹ Opakovaně však docházelo k odkládání úplné účinnosti s odůvodněním jeho finanční náročnosti, fakticky tomu tak bylo v podstatě proto, že politici neměli zájem na jeho uvedení v účinnost, Česká republika se tak stala poslední členskou zemí EU, která

⁶⁸ VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 11. ISBN 978-80-7380-518-0.

⁶⁹ HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019, str. 42-43. ISBN 978-80-7502-353-7.

⁷⁰ KOTTNAUER, Antonín et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, str. 10-11. ISBN 978-80-7488-079-7.

⁷¹ VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 13-14. ISBN 978-80-7380-518-0.

služební zákon fakticky neměla.⁷² Státní služba byla tedy nadále i po přijetí nového zákoníku práce v roce 2006 vykonávána v pracovněprávním vztahu.⁷³

V letech 2006 až 2010 a 2010 až 2013 se uskutečnily pokusy v projektech Ministerstva vnitra o společnou právní úpravu zaměstnaneckých vztahů některých zaměstnanců ve správních úřadech a úředníků územních samosprávných celků, a to návrhem zákonné úpravy o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, avšak tento návrh byl odmítán až nakonec Ministerstvo vnitra na společnou právní úpravu rezignovalo a ponechalo v účinnosti zákon o úřednících s tím, že bude připraven návrh zákona o státních úřednících, východiskem tohoto návrhu byl ale opět zákoník práce a mělo jít o soukromoprávní úpravu pouze kopírující pracovněprávní vztahy, tudíž o úpravu zcela nepotřebnou. Vláda tento návrh schválila a předložila poslanecké sněmovně k projednání (sněmovní tisk č. 1081/2013), ke kterému ale nedošlo, protože Poslanecká sněmovna byla rozpuštěna, ze stejného důvodu nedošlo ani k projednání dalšího poslaneckého návrhu zákona (sněmovní tisk 1117/2013). Dne 23. 12. 2013 předložila skupina poslanců návrh zákona, kterým se mění ZSSZ (sněmovní tisk 71/2014), obsahově se ale jednalo o stejný návrh zákona (sněmovní tisk č. 1117/2013).⁷⁴ Jak uvádí důvodová zpráva ke služebnímu zákonu „*Jeho opětovným předložením navrhovatelé sledují otevření parlamentní debaty o obsahu platného služebního zákona, dosažení politické shody o jeho změnách a umožnění nabytí plné účinnosti služebního zákona v co nejkratším čase*“.⁷⁵ Tento návrh zákona byl poté nahrazen formou tzv. komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým návrhem zákona o státní službě, který byl poprvé v Poslanecké sněmovně projednán až ve druhém čtení dne 16. 7. 2014, třetí čtení se konalo dne 27. 8. 2014, kdy byl návrh vrácen zpět do druhého čtení a po provedení opakovaného druhého a třetího čtení byl zákon dne 10. 9. 2014 schválen v Poslanecké sněmovně a následně dne 1. 10. 2014 též v Senátu. Původní novela ZSSZ byla tedy v průběhu legislativního procesu v Poslanecké

⁷² PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. XLIV. ISBN 978-80-7598-654-2.

⁷³ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 563. ISBN 978-80-7400-853-5.

⁷⁴ KOTTNAUER, Antonín et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, str. 12-13. ISBN 978-80-7488-079-7.

⁷⁵ *Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě*. Sněmovní tisk 71/0. [Systém ASPI]. 2014. [cit. 25. 01. 2023]. Dostupné z: Systém ASPI.

sněmovně nahrazena úplně novým návrhem zákona o státní službě, který zároveň původní ZSSZ zrušil.⁷⁶ Dne 8. 10. 2014 prezident republiky služební zákon vetoval, když upozorňoval, že tak učiní již při opakovaném druhém čtení. Prezidentovo veto bylo ale Poslaneckou sněmovnou přehlasováno a dne 6. 11. 2014 tak byl služební zákon publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, avšak hned následující den prezident republiky podal ústavní stížnost na zrušení tohoto zákona,⁷⁷ ve které navrhl zrušení služebního zákona jako celku z důvodu protiústavnosti procedury, jíž byl napadený zákon přijat, případně celkem 20 jednotlivých ustanovení zákona, které upravují například postavení politických náměstků. Ústavní soud na návrh prezidenta republiky zrušil část služebního zákona, která umožňovala vedoucím 7 ústředních orgánů státní správy oponovat vládě v jejím případném záměru snížit v rámci systematizace počet služebních míst či objem prostředků na platy. V rámci jednání o systematizaci by totiž dle napadeného ustanovení byl vyžadován souhlas toho, kdo stojí v čele vyjmenovaných ústředních orgánů státní správy, s uvedeným záměrem vlády. Ostatní návrhy byly zamítnuty.⁷⁸ Ostatně otázka politických náměstků byla řešena i nejnovější novelou služebního zákona.

4 Státní služba podle služebního zákona

Služební zákon nabyl účinnosti s výjimkou několika ustanovení již 1. 1. 2015, praktická aplikace tohoto zákona však započala až k 1. 7. 2015, kdy došlo k tzv. překlopení stávajících pracovních poměrů do služebních poměrů, do této doby se tedy právní poměry úředníků řídily zákoníkem práce. Co se týče vztahu služebního zákona k zákoníku práce v současnosti, nejedná se o subsidiární právní předpis, nicméně jde o vztah delegace, kdy služební zákon v některých

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

⁷⁷ VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 15. ISBN 978-80-7380-518-0.

⁷⁸ SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. Ústavní soud částečně vyhověl návrhu prezidenta republiky ve věci služebního zákona. In: *Usoud.cz* [online]. 09. 07. 2015 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-castecne-vyhovel-navrhu-prezidenta-republiky-ve-veci-sluzebniho-zakona>.

otázkách na zákoník práce odkazuje.⁷⁹ Odkaz na zákoník práce můžeme nalézt například u úpravy pracovní doby, dovolené, mateřské či rodičovské dovolené, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a dalších.⁸⁰ Subsidiárním předpisem ke služebnímu zákonu je správní řád, služební orgány mají postavení správních orgánů, jsou tedy povinny se řídit základními zásadami uvedenými v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu. Procesním předpisem pro soudní řízení po vyčerpání opravných prostředků podle služebního zákona a správního řádu je SŘS, není tak tomu ale vždy.⁸¹ Co se týče hmotněprávní úpravy, je možné analogicky ke služebnímu zákonu použít ZSPP a zákon č. 221/1999, o *vojácích z povolání*, neboť tyto předpisy jsou služebnímu zákonu blízké tím, že upravují taktéž služební poměr. Specifickým pramenem práva jsou služební předpisy, které upravují organizační věci služby, pro státního zaměstnance jsou závazné a jejich zaviněné řádné neplnění by znamenalo kárné provinění státního zaměstnance. Dalšími prameny jsou metodické pokyny, stanoviska a obdobné dokumenty, jejichž tvůrcem je Sekce ministerstva vnitra pro státní službu. Tyto dokumenty však závazné nejsou, pouze napomáhají při interpretaci služebního zákona a mají doporučující charakter.⁸² Zatím poslední novela služebního zákona byla provedena zákonem č. 384/2022 Sb., s účinností ode dne 1. 1. 2023. Avšak i tuto novelu zákona prezident republiky vetoval, kdy v odůvodnění svého veta zdůraznil, že již opakovaně a dlouhodobě nesouhlasí s institutem tzv. náměstků, dále vyjádřil pochybnost se souladem požadavku depolitizace a profesionalizace výkonu státní správy, neboť dosavadní náměstek pro řízení sekce se přeřazuje do funkce vrchního ředitele sekce, dále ke snížení požadavku na délku praxe u osob ucházejících se o služební místo představeného a také k funkčnímu období 5 let u služebního místa vedoucího

⁷⁹ VEJSADA, Daniel a Tereza ERÉNYI. Zákon o státní službě – Co čeká státní zaměstnanec? In: *Epravo.cz* [online]. 02. 03. 2015 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html>.

⁸⁰ *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

⁸¹ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 11-12. ISBN 978-80-271-1756-7.

⁸² PICHRT, Jan, Martin KOPECKÝ, Jakub MORÁVEK et al. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 234-235. ISBN 978-80-7552-429-4.

služebního úřadu, vrchního ředitele sekce nebo ředitele odboru.⁸³ Prezidentovo veto bylo ale opět dolní komorou Poslanecké sněmovny přehlasováno.⁸⁴ Jednotlivé kapitoly této diplomové práce se služebnímu zákonu věnují již ve znění novely služebního zákona. Hlavními cíli právní úpravy služebního zákona podle důvodové zprávy k této novele je odpolitizování státní správy, posílení efektivnosti a výkonnosti služebních úřadů a státních zaměstnanců a zvýšení transparentnosti, profesionalizace a stability státní správy, tyto cíle vyplývaly i z Dohody o partnerství pro programové období 2014-2020 a byly uvedeny již v kapitole o principech státní služby.⁸⁵ Cílem novely služebního zákona je však dosáhnout ještě hlubší depolitizace a profesionalizace.⁸⁶ Tato novela reagovala na Analýzu účinnosti služebního zákona, která byla zpracována k 31. prosinci 2018 v rámci projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy formou tzv. ex post RIA (pro účely této diplomové práce dále jen „zpráva RIA“),⁸⁷ v rámci této analýzy byly vyhodnoceny dopady služebního zákona po několika letech jeho účinnosti, mimo jiné také ve vztahu k naplnění cílů a základních principů právní úpravy státní služby, které byly stanovené rovněž Evropskou komisí. V analýze jsou uvedena doporučení směřující k odstranění nedostatků, ke kterým se dospělo mimo jiné na základě provedených hloubkových rozhovorů s odborníky pohybujícími se ve státní správě. Některé z výsledků této zprávy budou ještě dále v diplomové práci interpretovány.⁸⁸

4.1 Předmět právní úpravy služebního zákona

Předmětem právní úpravy jsou právní poměry státních zaměstnanců, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu (pojmy jako státní zaměstnanec,

⁸³ OVČÁČEK, Jiří. Prezident republiky vetoval zákon o státní službě. In: *Hrad.cz* [online]. 18. 11. 2022 [cit. 21. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-vetoval-zakon-o-statni-sluzbe-16697>.

⁸⁴ VANĚK, Jakub a Tereza Rozálie VOCHOZKOVÁ. Sněmovna přehlasovala Zemanovo veto, novelu služebního zákona opozice kritizuje. In: *Ct24.ceskatelevize.cz* [online]. 29. 11. 2022 [cit. 21. 01. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3547164-zive-poslanci-opet-jednaji-o-sporne-novele-sluzebniho-zakona>.

⁸⁵ Viz subkapitola č. 2.2.

⁸⁶ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů*. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

⁸⁷ Z anglického pojmu Regulatory Impact Analysis, jedná se tedy hodnocení dopadů regulace.

⁸⁸ *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019 [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

správní úřad a státní správa jsou vysvětleny v první kapitole⁸⁹), dále organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců a jejich odměňování a řízení ve věcech služebního poměru. Další oblastí, kterou služební zákon upravuje, jsou organizační věci, které se týkají zaměstnanců ve správních úřadech pracujících v základním pracovněprávním vztahu. V následujícím ustanovení jsou uvedeny osoby, na které se právní úprava služebního zákona nevztahuje, jsou zde zařazeny například členové vlády, členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, lékaři orgánu sociálního zabezpečení, zaměstnanci, kteří vykonávají pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech a zaměstnanci, kteří pouze řídí, organizují a kontrolují výkon těchto prací. Služební zákon se dále nevztahuje na zaměstnance bezpečnostních sborů, Generálního štábu Armády ČR, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství, Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost a Národního bezpečnostního úřadu,⁹⁰ neboť ti se řídí svojí vlastní právní úpravou specifického služebního poměru.

Pro postup podle služebního zákona musí být tedy splněny dvě podmínky, tou první je, že státní zaměstnanec musí pracovat pro správní úřad, jehož definice je uvedena v ustanovení § 3 služebního zákona a druhou podmínkou je, že výkon jeho práce musí představovat výkon státní správy.⁹¹ Státní služba a činnosti, které jsou službou, jsou uvedeny v ustanovení § 5 služebního zákona a také v kapitole první této diplomové práce.⁹²

5 Fáze služebního poměru

Pojmu služební poměr se věnuje rovněž kapitola první.⁹³ Služebním vztahem je vztah státního zaměstnance ke státu, ta část služebního vztahu, která se týká vzniku, změn a zániku, se nazývá služebním poměrem.⁹⁴ Státní zaměstnanci zpravidla vykonávají službu ve služebním poměru na dobu

⁸⁹ Viz kapitola č. 1.

⁹⁰ Ustanovení § 1 a § 2 služebního zákona.

⁹¹ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 563. ISBN 978-80-7400-853-5.

⁹² Viz subkapitola č. 1.1.

⁹³ Viz subkapitola č. 1.2.

⁹⁴ *Analýza zákona o státní službě*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analiza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

neurčitou, služba může být však vykonávána i na dobu určitou, a to vždy v případě přijetí osoby, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku anebo fakultativně také v případě, kdy je třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance. Tyto dva případy přijetí státního zaměstnance na dobu určitou jsou stanoveny výslovně ve služebním zákoně, další případy, kdy lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou stanoví vláda svým nařízením, konkrétně se jedná o nařízení č. 137/2015 Sb., *o dalších případech, ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou*.⁹⁵ Jednou z hlavních oblastí služebního zákona je právě úprava podmínek a procesu vstupu do služebního poměru. Z hlediska cílů, které byly služebním zákonem vytyčeny, směřuje tato část zejména k zajištění profesionality a transparentnosti státní služby.⁹⁶

5.1 Vznik služebního poměru

Podle ustanovení § 31 odst. 1 služebního zákona vzniká služební poměr dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Služební orgán spolu s tímto rozhodnutím rozhodne o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jmenování na služební místo představeného.⁹⁷ Samotnému vzniku služebního poměru ale předchází proces výběrového řízení, který je upraven v ustanovení § 24 až § 29 služebního zákona, přičemž zvláštní ustanovení § 164 služebního zákona o výběrovém řízení bylo s účinností od 1. 1. 2023 novelou služebního zákona zrušeno. Podrobnosti jsou dále upraveny Metodickým pokynem nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

Výběrová řízení jsou jedním z témat, která patří mezi často diskutované ve služebních úřadech a touto otázkou se zabývaly i obě významnější novely služebního zákona, jednalo se o zákon č. 144/2017 Sb., ve kterém byl proveden zásah do procesu výběrových řízení a poté zákon č. 35/2019 Sb., který upravoval hmotněprávní podmínky účasti na výběrových řízeních na služební místa představených a rozšíření případů, kdy je možné obsadit služební místo

⁹⁵ Ustanovení § 21 služebního zákona.

⁹⁶ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 15. ISBN 978-80-271-1756-7.

⁹⁷ Ustanovení § 23 odst. 1 a § 31 odst. 1 služebního zákona.

bez výběrového řízení. Podle důvodové zprávy k novele služebního zákona bylo vhodné provést úpravy směřující k urychlení výběrových řízení, bez toho aby byla ovlivněna jejich transparentnost a dále snížit jejich administrativní náročnost,⁹⁸ ke které by mělo přispět to, že výběrové řízení, včetně jmenování a odvolání členem výběrové komise bylo vyňato ze správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, jak je zřejmé ze současného účinného ustanovení § 159 odst. 2 písm. m) služebního zákona. „*Samotné rozhodnutí služebního orgánu o přijetí do služebního poměru a o zařazení, resp. jmenování na služební místo se však již řídí částí druhou a třetí SŘ.*“ (uvedenou zkratkou „SŘ“ se zde má na mysli správní řád) Právní úprava tak proces výběrového řízení počínající zveřejněním oznámení o vyhlášení výběrového řízení a končící uzavřením (či neuzavřením) dohody o výběru nejvhodnějšího žadatele, popř. zrušením výběrového řízení, odděluje od rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a zařazení nebo jmenování na služební místo.⁹⁹ K povaze výběrového řízení se vyjádřil i Nejvyšší správní soud České republiky (dále jen „NSS“) například ve svém rozsudku č. j. 10 Ads 316/2016-50 ze dne 9. 11. 2017, kde uvedl, že „*Výběrové řízení přitom není řízením podle správního řádu, ale zvláštním postupem podle zákona o státní službě, na nějž se nevztahuje ani úprava řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu.*“¹⁰⁰ Při provádění výběrových řízení a postavení žadatele a výběru nejvhodnějšího žadatele, jakož i při obsazování výběrových komisí, je nutné také dbát zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace stanovených zákonem č. 198/2009 Sb., *o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů* (dále jen „antidiskriminační zákon“).¹⁰¹

Aby proces výběrového řízení mohl vůbec započít, je potřeba, aby uchazeč (který je ve služebním zákoně nazýván pojmem „žadatel“) o přijetí do služebního poměru splnil určité požadavky. Z důvodu lepší přehlednosti je vznik služebního poměru rozdělen na subkapitoly týkající se podmínek a předpokladů

⁹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

⁹⁹ Článek 1, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení.

¹⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016-50.

¹⁰¹ Článek 1, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení.

přijetí do služebního poměru, následně samotného procesu výběrového řízení a konče přijetím do služby.

5.1.1 Podmínky a předpoklady přijetí do služebního poměru

Základním předpokladem pro přijetí fyzické osoby do služebního poměru je, že osoba ve službě bude dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku ČR a řádně vykonávat službu. Dalšími podmínkami jsou státní občanství České republiky, občanství jiného členského státu EU, nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru, dosažení 18 let věku, plná svéprávnost, bezúhonnost, dosažení vzdělání stanoveného služebním zákonem a potřebná zdravotní způsobilost. Tyto předpoklady musí státní zaměstnanec splňovat po celou dobu výkonu služby, pokud je splňovat přestane, je povinen to bez zbytečného odkladu služebnímu úřadu oznámit.¹⁰² Služební orgán má zároveň možnost určit služebním předpisem i jiné požadavky například znalost cizího jazyka, odborného zaměření vzdělání, či způsobilost přístupu k utajovaným informacím podle zákona č. 412/2005 Sb., o *ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti*.¹⁰³ Služební orgán stanoví služebním předpisem podle systematizace služební místa, u kterých je nezbytným požadavkem státní občanství ČR s ohledem na ochranu veřejného zájmu. Splnění uvedených podmínek doloží samotný žadatel, a to průkazem totožnosti (tím dokládá například státní občanství či dosažení věku 18 let), příslušnou listinou (listinou žadatel dokládá například dosažené vzdělání nebo absolvování jazykové zkoušky z českého jazyka či absolvování studia v minimální délce 3 let na základní, střední nebo vysoké škole v případě, že žadatel není státním občanem ČR) nebo čestným prohlášením (tím žadatel dokládá svéprávnost či zdravotní způsobilost). Případně si splnění předpokladů zajistí služební orgán sám, jako je tomu v případě výpisu z Rejstříku trestů k ověření bezúhonnosti žadatele.¹⁰⁴ V případě, že žadatel splnění předpokladů a požadavků doložil pouze prostými kopiemi listin, služební orgán ho vyzve, aby

¹⁰² Ustanovení § 22, § 25 a § 34 odst. 1 služebního zákona.

¹⁰³ *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

¹⁰⁴ Ustanovení § 25 a § 26 služebního zákona.

originály nebo úředně ověřené kopie těchto listin předložil před konáním pohovoru či písemné zkoušky.¹⁰⁵ Novelou služebního zákona bylo ustanovení § 26 služebního zákona doplněno o odstavec 4, který ukládá žadateli povinnost přiložit k žádosti životopis, ve kterém uvede údaje o dosavadní praxi a o odborných znalostech a dovednostech týkajících se služebního místa, jehož se výběrové řízení týká,¹⁰⁶ do účinnosti této novely byl ve výběrových řízeních životopis běžně vyžadován, nicméně nejednalo se o zákonný požadavek a v případě, že ho žadatel nedoložil, nebylo možné žádost vyřadit podle ustanovení § 27 odst. 2 písm. a) služebního zákona, tedy z důvodu, že žádost nemá náležitosti stanovené zákonem, což v současné době již možné je. Podle důvodové zprávy k novele služebního zákona se jedná o změnu, která přispěje ke zpřesnění a zjednodušení procesu výběrového řízení.¹⁰⁷ Některé služební úřady požadují nad rámec této zákonné úpravy ještě i zaslání motivačního dopisu či strukturované práce na určené téma o rozsahu zpravidla 2-3 normostran.¹⁰⁸

5.1.2 Výběrová řízení

S ohledem na již zmíněnou novelu služebního zákona účinnou ode dne 1. 1. 2023, bude věnována tématu výběrových řízení bližší pozornost, neboť novela přinesla v této oblasti jisté změny.

Výběrového řízení se zúčastní jen osoba, která splňuje předpoklady stanovené služebním zákonem a požadavky podle ustanovení § 25 odst. 4 a 5 služebního zákona, s výjimkou požadavku způsobilosti mít přístup k utajovaným informacím,¹⁰⁹ tyto předpoklady a požadavky jsou uvedeny v předchozí subkapitole diplomové práce. Každé obsazení služebního místa podléhá výběrovému řízení, s výjimkou případů v ustanovení § 24 odst. 5 služebního zákona, nebo pokud je do služebního poměru přijat a na služební místo zařazen

¹⁰⁵ Článek 6 odst. 7, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

¹⁰⁶ Ustanovení § 26 odst. 4 služebního zákona.

¹⁰⁷ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů*. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹⁰⁸ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 17. ISBN 978-80-271-1756-7.

¹⁰⁹ Ustanovení § 27 odst. 1 služebního zákona.

zaměstnanec, kterému vznikl nárok na přijetí do služebního poměru dle ustanovení § 178a odst. 5 služebního zákona.¹¹⁰

Bezprostředně před vyhlášením výběrového řízení je služební orgán, s výjimkou případů, kdy výběrové řízení musí vyhlásit vždy (viz následující kapitola o změnách služebního poměru¹¹¹), povinen posoudit, zda volné služební místo není vhodné pro některého ze státních zaměstnanců zařazených mimo výkon služby z organizačních důvodů podle ustanovení § 62 služebního zákona,¹¹² tím je umožněno využití státních zaměstnanců před tím, než by došlo k ukončení jejich služebního poměru. Tato povinnost ale podle citované analýzy ovlivňuje rychlost obsazení služebního místa,¹¹³ na druhou stranu pokud takový státní zaměstnanec v seznamu je, doba obsazení služebního místa se zkrátí tím, že není potřeba výběrové řízení provádět.

Pokud nejsou pochybnosti o tom, že dojde ke vzniku nového místa nebo k uvolnění existujícího služebního místa, tedy například po vydání rozhodnutí o skončení služebního poměru dosavadního státního zaměstnance, nebo po schválení změny systematizace a změny organizační struktury vydáním příslušného služebního předpisu a podobně,¹¹⁴ služební orgán podle ustanovení § 24 odst. 6 služebního zákona vyhlásí výběrové řízení na úřední desce a také v informačním systému o státní službě. Výběrové řízení se vyhláší oznámením o vyhlášení výběrového řízení, které obsahuje veškeré informace týkající se volného služebního místa.¹¹⁵ Výběrové řízení může být vyhlášené také pro více služebních míst najednou, a to v případě, že se jedná o identická místa, tedy místa ve stejné platové třídě a ve stejném oboru služby a ve stejném oddělení.¹¹⁶

¹¹⁰ *Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

¹¹¹ Viz subkapitola č. 5.2.

¹¹² Článek 3 odst. 1, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

¹¹³ *Analýza zákona o státní službě*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analiza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

¹¹⁴ Článek 4 odst. 1, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

¹¹⁵ Ustanovení § 24 odst. 6 a 7 služebního zákona.

¹¹⁶ Článek 4 odst. 7, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

Nově je v ustanovení § 24 odst. 8 služebního zákona s účinností od 1. 1. 2023 koncipováno, že nejvyšší státní tajemník stanoví služebním předpisem (jedná se o služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2022, *o údajích zveřejňovaných v rámci výběrových řízení*) rozsah údajů o služebním místě, které má být na základě výběrového řízení obsazeno a další údaje, které musí obsahovat oznámení o vyhlášení výběrového řízení nebo které musí služební orgán zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹¹⁷

Kromě povinných způsobů uveřejnění výběrového řízení (úřední deska a informační systém o státní službě) je možné uveřejnit oznámení i jiným způsobem, který služební úřad považuje za vhodný a který by mohl přilákat více žadatelů, může se jednat například o pracovní portály či internetové stránky, v těchto případech je možné inzerát formulovat jakýmkoliv způsobem a není nutné dodržet obsah údajů v oznámení podle zákonných požadavků.¹¹⁸

Výběrového řízení se může účastnit, jak státní zaměstnanec, tak i osoba, která není státním zaměstnancem, tato osoba podává žádost o přijetí do služebního poměru, součástí této žádosti je ještě žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, které má být na základě výběrového řízení obsazeno, oproti tomu osoba, která už je státním zaměstnancem žádost o přijetí do služebního poměru nepodává. Vzory těchto žádostí tvoří přílohu citovaného metodického pokynu č. 1/2023 a jsou současně s tímto pokynem v souladu s ustanovením § 24 odst. 9 služebního zákona zveřejněny na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Žadatel se ale tímto vzorem žádosti nemusí řídit, stačí, když žádost bude obsahovat veškeré náležitosti.¹¹⁹

S účinností od 1. 1. 2023 byla zkrácena minimální lhůta pro podávání žádostí z 10 na 7 dnů s tím, že žádost musí být nejpozději poslední den lhůty doručena služebnímu orgánu, což zrychlí počáteční fázi výběrových řízení oproti dosavadní praxi, kdy žadatel mohl ještě poslední den lhůty žádost podat provozovateli poštovních služeb. Nově se žadatelům ve výběrovém řízení za

¹¹⁷ Ustanovení § 24 odst. 8 služebního zákona.

¹¹⁸ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 17. ISBN 978-80-271-1756-7.

¹¹⁹ Článek 6 odst. 1 a článek 18 odst. 2, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

účelem větší elektronizace doručuje na elektronickou adresu v případě, kdy se písemnosti nedoručují na místě či do datové schránky, což by mělo přispět ke zrychlení výběrových řízení. Přitom se písemnost považuje za doručenou pátým dnem od odeslání.¹²⁰

Pokud má žádost nedostatky, může služební orgán žadatele z výběrového řízení vyloučit, stejně tak ale může sám žadatel z výběrového řízení odstoupit.¹²¹ Kromě výslovného odstoupení žadatele z výběrového řízení, jsou ve služebním zákoně uvedeny také domněnky jeho odstoupení, které souvisí s neúčastí na pohovoru, s neposkytováním součinnosti nebo s jednáním žadatele, ze kterého je zřejmé, že na účasti na výběrovém řízení nadále nemá zájem. Žádost může služební orgán vyřadit také v případě, že byla podána opožděně. Výběrové řízení může být ale také úplně zrušeno z důvodů uvedených ve služebním zákoně.¹²² Od 1. 1. 2023 je zkrácená pořádková lhůta pro dokončení výběrového řízení, a to z dosavadních 90 dnů na 60 dnů ode dne uplynutí lhůty pro podávání žádostí.¹²³

S žadatelem, jehož žádost nebyla vyřazena, je proveden pohovor výběrovou komisí, která má 3 členy. Pohovor je zaměřen na obor služby, kterého se výběrové řízení týká a na splnění jiného odborného požadavku.¹²⁴ Před pohovorem se zkontroluje, zda žadatelé doložili listiny osvědčující uvedené předpoklady.¹²⁵ Pohovor může být doplněn písemnou zkouškou. Z důvodu zrychlení výběrových řízení došlo ke snížení počtu žadatelů, kteří provedou písemnou zkoušku před provedením pohovoru, a to z původních 10 na 5 a dále výběrová komise provede pohovor se třemi (dříve s pěti) žadateli, kteří vykonali písemnou zkoušku nejlépe. Termín pohovoru je nově stanoven pro každého

¹²⁰ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.* Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹²¹ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou.* Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 18. ISBN 978-80-271-1756-7.

¹²² Ustanovení § 27 odst. 2 písm. a) a odst. 6 a § 28b služebního zákona.

¹²³ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.* Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹²⁴ Ustanovení § 27 odst. 3 služebního zákona.

¹²⁵ Článek 33, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení.*

žadatele pouze jeden, pohovor v náhradním termínu může být proveden pouze se souhlasem služebního orgánu.¹²⁶

5.1.3 Přijetí do služebního poměru

Služební orgán následně vybere v písemné dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným ze tří nejvhodnějších žadatelů jednoho žadatele.¹²⁷

Výběrová komise po zhodnocení všech žadatelů vyhotoví protokol o průběhu a výsledku výběrového řízení, náležitosti, které musí protokol obsahovat, jsou uvedeny v ustanovení § 28 odst. 4 služebního zákona. V souvislosti s vynětím výběrového řízení z řízení podle části druhé a třetí správního řádu, které bylo zmíněné již na začátku kapitoly, došlo ke změně koncepce námitek proti protokolu, kdy byl institut námitek zrušen a zachována je pouze možnost podat stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu. Toto řešení podle důvodové zprávy k novele služebního zákona, proces výběrového řízení značně urychlí, a to až o 40 dní, neboť již nebude potřeba vyčkávat jednak na doručení protokolu všem účastníkům výběrového řízení, dále na uplynutí lhůty pro podání námitek a také na uplynutí lhůty pro jejich vyřízení. Žadateli již není protokol o průběhu a výsledku výběrového řízení doručován, ale o výsledku výběrového řízení je žadatel pouze vyrozumíván podle ustanovení § 28c služebního zákona. Žadateli se na jeho požádání umožní do protokolu nahlédnout, podobně je to upraveno také v zákoně o úřednících.¹²⁸

Další změnou, která by měla vést ke zrychlení výběrových řízení a snížení administrativní zátěže je možnost provedení tzv. zrychleného výběrového řízení na obsazení služebních míst, u kterých není předpokladem vysokoškolské vzdělání. Vhodnost žadatele tedy neposuzuje výběrová komise, ale přímo bezprostředně nadřízený představený, který poté vybere v písemné dohodě se služebním orgánem nejvhodnějšího žadatele.¹²⁹

¹²⁶ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.* Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹²⁷ Ustanovení § 28 odst. 2 služebního zákona.

¹²⁸ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.* Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹²⁹ Tamtéž.

Služební orgán přijímá osobu do služebního poměru na základě rozhodnutí, spolu s tímto rozhodnutím rozhoduje též o zařazení na konkrétní služební místo v případě „řadových“ státních zaměstnanců nebo o jmenování na služební místo v případě představeného.¹³⁰ Služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. V den nástupu do služby státní zaměstnanec skládá před služebním orgánem služební slib, jehož znění je obsaženo v ustanovení § 32 odst. 2 služebního zákona.¹³¹ Pokud by složení služebního slibu odmítl nebo by ho složil s výhradou, hledělo by se na služební poměr od počátku jako na neexistující. Státní zaměstnanec je slibem vázán a zaviněné porušení toho, co slíbil, by znamenalo kárné provinění.¹³² Osoba, která bude vybrána ve výběrovém řízení, ale dosud nevykonala úspěšně úřednickou zkoušku, bude přijata na dobu určitou v trvání 12 měsíců, či kratší, pokud je to uvedeno v oznámení o výběrovém řízení, doba určitá 12 měsíců je stanovena i v případě, že výběrové řízení je vyhlášeno na služební místo na dobu neurčitou, neboť o změně doby trvání služebního poměru bude rozhodnuto až po vykonání úřednické zkoušky. Zkušební doba se stanoví podle ustanovení § 29 odst. 2 služebního zákona vždy v délce 6 měsíců bez výjimky pro osobu, která není státním zaměstnancem, nebo která dosud nevykala úřednickou zkoušku.¹³³

5.2 Změny služebního poměru

V ustanovení § 44 služebního zákona je uveden taxativní výčet druhů změn služebního poměru, jednotlivé druhy změn jsou potom blíže upraveny v následujících ustanoveních § 45 až § 70 služebního zákona¹³⁴ a podrobněji pak v Metodickém pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, *kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru* ve znění 1. aktualizace ze dne 1. 11. 2021. S ohledem na velké množství změn služebního

¹³⁰ Článek 1 odst. 1, Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení*.

¹³¹ *Vstupní vzdělávání následně. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

¹³² HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 25. ISBN 978-80-271-1756-7.

¹³³ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 154-157. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹³⁴ Tamtéž, str. 206.

poměru, na omezený rozsah této diplomové práce a na to, že se některé změny vyskytují v praxi jen zřídka, bude v této kapitole věnována pozornost změnám služebního poměru v obecné rovině a podrobněji bude rozebráno pouze jmenování na služební místo představeného, a to z důvodu návaznosti na předchozí kapitolu týkající se výběrových řízení a provedených změn novelou služebního zákona ke dni 1. ledna 2023.

Mezi změny služebního poměru se podle ustanovení § 44 služebního zákona řadí například vyslání na služební cestu, přeložení, zproštění výkonu služby, změna doby trvání služebního poměru, odvolání ze služebního místa představeného, převedení či zařazení na jiné služební místo, zařazení mimo výkon služby z různých důvodů, například z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené či z organizačních důvodů, a další řada změn.¹³⁵ Změny mohou být vyvolány, buď potřebami služby, tedy z vůle služebního úřadu (například vyslání na služební cestu, přeložení do jiného úřadu, zastupování), nebo okolnostmi na straně zaměstnance (například zdravotní důvody, mateřská či rodičovská dovolená, zproštění výkonu služby z důvodu zahájení trestního stíhání nebo vzetí do vazby).¹³⁶ Zatímco některé změny se vyskytují výjimečně, s jinými se naopak může setkat téměř každý státní zaměstnanec, neboť služební poměr se postupem času proměňuje.¹³⁷

Některé otázky týkající se změn služebního poměru (například v souvislosti se zařazováním na služební místo v ministerstvu zahraničních věcí nebo odvoláním ze služebního místa vedoucího zastupitelského úřadu) upravuje speciálně zákon č. 150/2017 Sb., *o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)*, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon dále upravuje speciální změny služebního poměru, kterými jsou zařazení na služební místo k zajištění plynulého střídání výkonu služby v ústředí a služby v zahraničí (překlenovací služební místo), dále vyslání za účelem předání

¹³⁵ Ustanovení § 44 služebního zákona.

¹³⁶ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 347. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹³⁷ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 81. ISBN 978-80-271-1756-7.

agendy v zahraničí a přeložení do ministerstva zahraničních věcí za účelem přípravy pro výkon služby v zahraničí.¹³⁸

Při uplatnění institutů změn služebního poměru dochází ke změně podmínek výkonu služby státního zaměstnance. Samotná změna ale neznamená ukončení služebního poměru, byť v konkrétních případech mohou skutečnosti, které nastanou v důsledku změn nakonec ke skončení služebního poměru vést.¹³⁹

K některým změnám služebního poměru není třeba souhlasu státního zaměstnance, k těmto změnám dochází na základě rozhodnutí služebního orgánu či jiné skutečnosti, s níž služební zákon změnu služebního poměru spojuje. K jiným změnám naopak může dojít pouze se souhlasem státního zaměstnance. Jde o změny, které představují zásah do osobního života státního zaměstnance, pokud s touto změnou státní zaměstnanec nesouhlasí, není možné tuto změnu provést. Pokud by i přes nesouhlas služební orgán změnu provedl, šlo by o nezákonné rozhodnutí a nezákonnou změnu služebního poměru. Pokud by naopak došlo ke změně rozhodnutím služebního orgánu, ke které není třeba souhlasu státního zaměstnance, a státní zaměstnanec by odmítl vykonávat službu, mohlo by se jednat o kárné provinění a mohlo by být zahájeno kárné řízení pro nekonání služby v souladu se změnou služebního poměru.¹⁴⁰

Změny služebního poměru mohou být dočasné nebo trvalé, resp. trvalé trvají do doby, než nastanou nové skutečnosti, které jsou důvodem pro další změnu služebního poměru. Dočasnou změnou je například vyslání na služební cestu, na kterou lze vyslat státního zaměstnance pouze na dobu nezbytně nutnou. Dalšími dočasnými změnami je například zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené, dále přeložení, které je možné bez souhlasu státního zaměstnance pouze na dobu nezbytně nutnou, maximálně na 60 dnů a zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, které je omezeno na 6 měsíců. Trvalou změnou je například zařazení státního

¹³⁸ Článek 1 odst. 2 Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, *kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru ve znění 1. aktualizace ze dne 1. 11. 2021*.

¹³⁹ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 206. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁴⁰ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 183-184. ISBN 978-80-7598-654-2.

zaměstnance na nové služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, k čemuž dochází z vůle státního zaměstnance. Tyto dvě změny jsou navíc spojeny s problematikou výběrových řízení.¹⁴¹ Přičemž jmenování na služební místo představeného není mezi změnami služebního poměru podle Čebišové zařazeno zcela logicky, neboť na služební místo představeného mohou být jmenováni i uchazeči o přijetí do služebního poměru v případě úspěchu ve výběrovém řízení.¹⁴² Výběrová řízení na služební místa představených jsou upravena v ustanoveních § 51 až § 58 služebního zákona. Podle ustanovení § 51 odst. 2 služebního zákona výběrové řízení na služební místa představených vyhlašuje, ten, kdo představeného jmenuje a na výběrová řízení představených se přiměřeně použijí obecná pravidla.¹⁴³ Rozdíly je možné spatřit v počtu členů výběrové komise, která má tři až pět členů a také v možnosti účasti na výběrovém řízení, obojí přitom závisí na druhu služebního místa.

Dle důvodové zprávy k novele služebního zákona, bylo jedním z cílů odstranit vícekolová výběrová řízení (přičemž ke snížení počtu kol výběrových řízení na maximálně dvě a ke zmírnění požadavků pro vstup do státní správy, došlo již novelou zákona č. 35/2019 Sb.) a rozšířit okruh osob, které se mohou účastnit výběrových řízení na představené tak, aby byl umožněn vstup talentovaným odborníkům do státní služby, kteří v uplynulých patnácti letech vykonávali činnosti uvedené v ustanovení § 5 služebního zákona nebo činnosti obdobné a tyto činnosti vykonávali ve vedoucí funkci nebo jako členové statutárního orgánu právnické osoby, kdy období výkonu těchto činností jsou ve služebním zákoně stanovené rozdílně v závislosti na služebním místě.¹⁴⁴ Mimo jiné také k těmto změnám měl výhrady prezident republiky při uplatnění svého veta dne 18. listopadu 2022, a to z důvodu pochybností na soulad s požadavkem depolitizace a profesionalizace výkonu státní správy, když podle jeho slov „*není zřejmé, jakou kvalifikaci bude mít osoba ucházející se o místo vedoucího*

¹⁴¹ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 207. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁴² ČEBIŠOVÁ, Taisia, Kapitola XXIII. Státní služba. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 347. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁴³ Ustanovení § 51 odst. 2 služebního zákona.

¹⁴⁴ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů*. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

služebního úřadu, která v období 15 let vykonávala 4 roky činnost podle § 5 patřící pod státní službu a dalších 11 let se živila úplně něčím jiným; obdobně to platí pro uchazeče o služební místo vrchního ředitele sekce, ředitele odboru nebo vedoucího oddělení¹⁴⁵. Znalosti a dovednosti uchazečů však posuzují výběrové komise, a pokud nebude žádný z kandidátů vhodný, služební místo nebude obsazeno. Právě ustanovení o výběrových řízeních patří mezi nejčastěji novelizované, ale ani dosavadní dílčí novely zatím neodstranily hlavní problém, a to je přílišná uzavřenost systému státní služby pro kvalifikované odborníky zvenčí, která přitom narušuje i právo na rovný přístup k veřejným funkcím.¹⁴⁶

Podstatným znakem změn služebního poměru je, že se na rozhodování o nich, na rozdíl od výběrových řízení, jak je uvedeno shora, vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby a pokud služební zákon nestanoví jinak, postupuje se podle správního řádu, tedy až na dvě výjimky, těmi jsou vyslání na služební cestu podle ustanovení § 45 a § 46 služebního zákona a zastupování podle ustanovení § 66 služebního zákona. Státní zaměstnanec tak může rozhodnutí napadnout podle správního řádu a může proti němu podat stížnost svému nadřízenému služebnímu orgánu.¹⁴⁷

5.3 Skončení služebního poměru

Skončení služebního poměru upravuje Hlava V části druhé služebního zákona a stejně jako v předcházejících oblastech popsaných v této diplomové práci jsou podrobnosti tohoto institutu upraveny metodickým pokynem, konkrétně se jedná o Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, *kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru* ve znění 2. aktualizace ze dne 13. 12. 2022, který je rovněž možné nalézt na internetových stránkách Ministerstva vnitra.

Skončení služebního poměru může nastat z několika různých důvodů. Pokud služební poměr neskončil smrtí nebo prohlášením státního zaměstnance

¹⁴⁵ OVČÁČEK, Jiří. Prezident republiky vetoval zákon o státní službě. In: *Hrad.cz* [online]. 18. 11. 2022 [cit. 21. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-vetoval-zakon-o-statni-sluzbe-16697> .

¹⁴⁶ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů*. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹⁴⁷ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 184. ISBN 978-80-7598-654-2.

za mrtvého či neuplynula doba služebního poměru na dobu určitou,¹⁴⁸ vymezuje služební zákon dva okruhy případů skončení služebního poměru postavených buď na základě rozhodnutí služebního orgánu (tyto případy upravuje ustanovení § 72 služebního zákona), anebo na základě události *ex lege* (případy skončení služebního poměru ze zákona upravuje ustanovení § 74 služebního zákona).¹⁴⁹

V případě skončení služebního poměru na základě právní události předpokládané v ustanovení § 71 služebního zákona citovaném v předchozím odstavci této práce, se o tomto skončení vyhotoví pouze záznam do spisu státního zaměstnance.¹⁵⁰ V případě skončení služebního poměru na dobu určitou není služební orgán povinen státního zaměstnance předem informovat, nicméně je to doporučeno v rámci principu dobré správy. Sdělení o uplynutí doby určité je tzv. informačním úkonem podle části čtvrté správního řádu a není možné proti němu podat opravný prostředek.¹⁵¹

Služební poměr je možné skončit pouze, pokud vznikl a trvá, nelze tedy skončit služební poměr, který zanikl jiným způsobem.¹⁵² Jedná se například o případ, kdy služební orgán zruší rozhodnutí o přijetí do služebního poměru podle ustanovení § 31 odst. 2 služebního zákona, tedy v případě že státní zaměstnanec nenastoupí do služby v den uvedený v rozhodnutí za, v tomto ustanovení, uvedených podmínek. Rozhodnutí o přijetí do služebního poměru služební orgán zruší s účinky *ex tunc*,¹⁵³ na služební poměr se tak hledí, jakoby vůbec nevznikl.¹⁵⁴

5.3.1 Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu

Služební zákon vymezuje taxativním výčtem důvody skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu, služební orgán má za úkol pouze

¹⁴⁸ Ustanovení § 71 služebního zákona.

¹⁴⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 348. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁵⁰ Článek 1, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, *kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru*.

¹⁵¹ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 396. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁵² VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 116. ISBN 978-80-7380-518-0.

¹⁵³ Tedy ode dne vzniku služebního poměru.

¹⁵⁴ Článek 9, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, *kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru*.

posoudit, zda takový důvod existuje, nikoli posuzovat, zda služební poměr skončí nebo ne. Rozhodování o skončení služebního poměru je podle ustanovení § 159 odst. 1 písm. g) služebního zákona řízením ve věcech služby, kdy je subsidiárně postupováno podle správního řádu.¹⁵⁵ Podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) a c) služebního zákona souvisí skončení s podmínkami a předpoklady pro vznik služebního poměru a jmenování do státní služby, neboť jak již bylo uvedeno v jedné z předcházejících kapitol,¹⁵⁶ státní zaměstnanec musí tyto předpoklady splňovat po celou dobu výkonu služby. Ztráta těchto předpokladů však nesmí být, ani částečně, zaviněna služebním úřadem. Další důvod je spojen se služebním hodnocením, ve kterém služební úřad dospěl k závěru, že státní zaměstnanec dosahuje nevyhovujících výsledků ve dvou po sobě jdoucích služebních hodnoceních. Závěrečným uvedeným důvodem je marné uplynutí doby, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo službu z organizačních důvodů.¹⁵⁷ S tímto posledně jmenovaným důvodem je spojeno odbytné, jehož výše je odstupňována podle délky nepřetržité doby trvání služebního poměru.¹⁵⁸

Doba, kdy služební poměr končí, závisí podle ustanovení § 72 odst. 4 služebního zákona na důvodu tohoto skončení a počítá se ode dne následujícího po dni doručení rozhodnutí.¹⁵⁹

Pokud státní zaměstnanec s rozhodnutím o skončení služebního poměru nesouhlasí, může se ve správním řízení a dále ve správním soudnictví domáhat zrušení rozhodnutí pro nezákonnost.¹⁶⁰ Co se týče nezákonného skončení služebního poměru upraveného v ustanovení § 75 služebního zákona, zde došlo novelou služebního zákona k úpravám týkajících se nároku na ušlý plat v důsledku nezákonného skončení služebního poměru a dále postupu při opětovném zařazení státního zaměstnance na služební místo, přičemž k výkonu

¹⁵⁵ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář. 2.* vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 265-266. ISBN 978-80-7598-654-2.

¹⁵⁶ Viz subkapitola č. 5.1.1.

¹⁵⁷ VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 117-118. ISBN 978-80-7380-518-0.

¹⁵⁸ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2022, str. 412. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁵⁹ Ustanovení § 72 odst. 4 služebního zákona.

¹⁶⁰ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo.* Praha: C. H. Beck, 2021, str. 566. ISBN 978-80-7400-853-5.

služby na služebním místě nižší platové třídy je možné státního zaměstnance zařadit jen, pokud s tím bude souhlasit.¹⁶¹

Služební poměr může skončit také na základě žádosti státního zaměstnance, což upravuje ustanovení § 73 služebního zákona, i o tomto skončení ale vydává služební orgán, stejně jako v předchozím případě, rozhodnutí, ve kterém uvede dobu, kdy služební poměr skončí. Rozhodnutí o skončení služebního poměru služební orgán vydá tak, aby ke skončení došlo do šedesáti kalendářních dnů od podání žádosti, po uplynutí 60. dne nemají státní zaměstnanec a služební úřad vzájemně vůči sobě žádné povinnosti, i když služební orgán rozhodnutí nevydal a služební poměr tak fakticky stále trvá, neboť není možné dovodit fikci zániku služebního poměru v případě nevydání rozhodnutí služebním orgánem.¹⁶² V případě, kdy státní zaměstnanec požaduje ukončit služební poměr dříve než je stanovených 60 dnů od podání žádosti, uvede v žádosti datum požadovaného ukončení, přitom služební orgán nemůže stanovit datum dřívější, neboť se jedná o řízení na žádost státního zaměstnance.¹⁶³ Žádost o skončení služebního poměru lze vzít zpět, vyjma doby od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do zahájení odvolacího řízení. V případě zpětvzetí žádosti služební orgán řízení usnesením zastaví podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.¹⁶⁴

5.3.2 Skončení služebního poměru *ex lege*

Taxativní výčet důvodů, kdy služební poměr skončí ze zákona, vymezuje ustanovení § 74 služebního zákona. Přičemž ustanovení § 74 odst. 1 písm. a) až d) služebního zákona se týkají soudních rozhodnutí, na základě jejichž nabytí právní moci služební poměr končí a služební orgán tak o tomto dále nerozhoduje, ale pouze může státního zaměstnance vyrozumět, či učinit záznam

¹⁶¹ *Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.* Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

¹⁶² VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 119. ISBN 978-80-7380-518-0.

¹⁶³ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2022, str. 417-418. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁶⁴ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 274. ISBN 978-80-7598-654-2.

do jeho osobního spisu.¹⁶⁵ Dalším rozhodnutím, na základě jehož nabytí právní moci služební poměr skončí je podle ustanovení § 74 odst. 1 písm. e) služebního zákona opatření kárné komise o propuštění ze služebního poměru.¹⁶⁶

Ustanovení § 74 odst. 1 písm. f) služebního zákona upravuje zrušení služebního poměru ve zkušební době, k čemuž je oprávněn jak služební orgán, tak rovněž i státní zaměstnanec, podmínkou však je doručení písemného oznámení o tomto zrušení. V komentáři podle Pichrta a Kopeckého je tento případ mezi případy skončení služebního poměru *ex lege* zařazen „*poněkud cizorodě*“, neboť je zde potřebný zrušovací projev vůle a mohou nastávat pochybnosti ohledně doručení oznámení o zrušení. Tomuto tématu byla věnována pozornost i na zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu, v jehož závěru se dospělo k tomu, že možnou obranou proti vadnému oznámení o zrušení služebního poměru nebo jeho doručení druhé straně služebního vztahu je žádost o určení právního vztahu podle ustanovení § 142 správního řádu.¹⁶⁷

Podle ustanovení § 35 odst. 1 služebního zákona má státní zaměstnanec povinnost vykonat úspěšně úřednickou zkoušku, která se skládá z obecné a zvláštní části. Úřednickou zkoušku lze na žádost státního zaměstnance opakovat, avšak pouze jednou. V případě, že státní zaměstnanec nevykoná úspěšně ani tuto opakovanou zkoušku, jeho služební poměr končí posledním dnem kalendářního měsíce, v němž k neúspěšnému vykonání úřednické zkoušky došlo.¹⁶⁸

Skončení služebního poměru ze zákona dovršením věku 70 let podle ustanovení § 74 odst. 1 písm. h) služebního zákona je důležité pro systematizaci státní služby z důvodu předem jasného počtu státních zaměstnanců, kteří státní službu skončí.¹⁶⁹

¹⁶⁵ HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 120-121. ISBN 978-80-271-1756-7.

¹⁶⁶ Ustanovení § 74 odst. 1 písm. e) služebního zákona.

¹⁶⁷ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 276. ISBN 978-80-7598-654-2.

¹⁶⁸ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 430. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁶⁹ KOTTNAUER, Antonín et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, str. 171. ISBN 978-80-7488-079-7.

Poslední případ výčtu skončení služebního poměru *ex lege* odkazuje na vznik překážky výkonu služby podle ustanovení § 33 odst. 4 písm. b) služebního zákona, který dále odkazuje na ustanovení § 33 odst. 2 služebního zákona, tedy pokud se státní zaměstnanec stane soudcem, státním zástupcem, členem nebo kontrolorem Nejvyššího kontrolního úřadu, vyšším soudním úředníkem nebo vyšším úředníkem státního zastupitelství, vojákem z povolání, příslušníkem, nebo jinou osobou vykonávající činnosti podle ustanovení § 2 služebního zákona.¹⁷⁰

Proti skončení služebního poměru ze zákona není možné podat opravný prostředek, neboť o skončení služebního poměru se nevede řízení ve věcech služby, ani služební orgán nevydává rozhodnutí, pouze se vyhotoví záznam, který se založí do osobního spisu státního zaměstnance a ten se uzavře. V rámci právní jistoty a dobré správy je však doporučeno, aby služební orgán státnímu zaměstnanci skončení služebního poměru sdělil, kdy se jedná o tzv. informační úkon podle části čtvrté správního řádu.¹⁷¹

6 Kárná odpovědnost státních zaměstnanců

Kárnou odpovědnost řeší část čtvrtá služebního zákona, subsidiárně dále správní řád a rovněž v případě kárné odpovědnosti státních zaměstnanců upravuje podrobnosti Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*. Podstatný význam mají také rozhodnutí kárné komise druhého stupně a příslušná judikatura. Právě kárná odpovědnost je jedním z institutů, který je typický pro veřejnoprávní charakter státní služby.¹⁷²

Na začátek kapitoly se, nad rámec uvedených pojmů v úvodu práce, jeví jako potřebné alespoň zmínit základní specifické pojmy týkající se tohoto institutu, kterými jsou služební kázeň, kárné provinění a kárné opatření, jejichž definice obsahují ustanovení § 87 až § 89 služebního zákona, z těchto ustanovení tedy velice zjednodušeně řečeno vyplývá, že státní zaměstnanec

¹⁷⁰ Ustanovení § 74 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 33 odst. 4 písm. b) a odst. 2 služebního zákona.

¹⁷¹ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 420-433. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁷² HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020, str. 112. ISBN 978-80-271-1756-7.

musí dodržovat služební kázeň, kterou se míní řádné plnění povinností, které mu vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a příkazů, přičemž zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním a za toto provinění je možné uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření.¹⁷³ Pokud státní zaměstnanec naruší např. občanské soužití mimo výkon služby, o porušení služební kázně se nejedná, neboť služební kázeň souvisí s výkonem služby.¹⁷⁴

Řádné plnění povinností je neurčitým právním pojmem, který musí být vykládán směrem k okolnostem případu a ve vztahu k povinnostem by měla být použita kritéria zdvořilosti, iniciativy, svědomitosti či náležité odborné péče.¹⁷⁵ Povinnosti státních zaměstnanců vymezuje převážně ustanovení § 77 a § 78 služebního zákona a mezi těmito povinnostmi je například řazeno mimo jiné i dodržování služební kázně a již výše zmíněné dodržování etických pravidel, která stanovují Pravidla etiky. Mezi právní předpisy, kterými se musí státní zaměstnanec řídit, kromě služebního zákona a správního řádu, patří i mezinárodní smlouvy, které tvoří součást právního řádu, dále jsou to jednak předpisy upravující obecné povinnosti státních zaměstnanců a jednak i předpisy upravující odborné činnosti v jednotlivých oborech služby. Služební předpisy byly zmíněny již výše, důležité ale je, aby s nimi byly seznámeny a měly k nim přístup ty osoby, které se jimi musí řídit. Státní zaměstnanci se rovněž musí řídit i jinými interními normami, neboť poradní sbor náměstka ministra vnitra pro státní službu dovodil, že i porušení vnitřních předpisů je porušením služební kázně, a to z toho důvodu, že mají povahu obecných příkazů k výkonu služby.¹⁷⁶ Ohledně příkazů k výkonu služby může dojít k tomu, že budou v rozporu s právním nebo služebním předpisem, v takovém případě postup státního zaměstnance upravuje ustanovení § 85 služebního zákona, tento postup je závazný a jeho porušení by znamenalo rovněž porušení služební kázně.¹⁷⁷ O porušení služební kázně se bude jednat také v případech, kdy státní zaměstnanec nebude dodržovat

¹⁷³ Ustanovení § 87 až § 89 služebního zákona.

¹⁷⁴ KOTTNAUER, Antonín et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, str. 195. ISBN 978-80-7488-079-7.

¹⁷⁵ Článek 2, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.

¹⁷⁶ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 504. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁷⁷ Článek 6 odst. 1, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.

omezení některých práv služebním zákonem výslovně uvedených, jedná se například o zákaz výkonu funkce v politické straně nebo politickém hnutí, zákaz členství v řídicích nebo kontrolních orgánech obchodních korporací a výkon jiné výdělečné činnosti kromě státní služby či omezení práva na stávkou.¹⁷⁸

Kárné provinění je správním disciplinárním deliktem, který se spolu s přestupky a tzv. pořádkovými správními delikty řadí do skupiny správních deliktů¹⁷⁹ a kategorie správních deliktů je v širším pojetí kategorií trestního práva, z toho důvodu se podle právní věty rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46 „...pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.“¹⁸⁰

Objektem veřejného disciplinárního deliktu je pořádek, kázeň a disciplína ve vztazích určitého veřejnoprávního společenství, jehož příslušník je subjektem tohoto správního deliktu, který je vždy speciální, v mezích služebního zákona tedy státní zaměstnanec.¹⁸¹ Za kárné provinění neodpovídá nejvyšší státní tajemník (před novelou služebního zákona „náměstek pro státní službu“) a státní tajemník, to znamená, že jim nelze uložit v kárném řízení kárné opatření, nikoliv, že za porušení služební kázně neponesou následek, kterým může být odvolání ze služebního místa podle ustanovení § 60 odst. 3 služebního zákona.¹⁸²

Kárné provinění může být spácháno, jak komisivním, tak i omisivním způsobem a zavinění může mít formu úmyslu či nedbalosti, přičemž pro porušení služební kázně postačí zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, pojem zavinění však není ve služebním zákoně definován.¹⁸³ Jelikož kárné provinění je jednání protiprávní, uplatní se zde okolnosti vylučující protiprávnost, byť je služební zákon výslovně nezmiňuje, mezi tyto okolnosti patří zejména krajní

¹⁷⁸ Hlava II, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.

¹⁷⁹ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 38. ISBN 978-80-7400-680-7.

¹⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46.

¹⁸¹ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 201. ISBN 978-80-7400-680-7.

¹⁸² PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 320-321. ISBN 978-80-7598-654-2.

¹⁸³ Článek 11 a článek 12, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.

nouze, nutná obrana nebo právě výše zmíněné jednání na příkaz. Při posuzování kárného provinění se uplatní zásady typické pro trestní právo, například presumpce nevinu, zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege*¹⁸⁴, *ne bis in idem*¹⁸⁵, zásada subsidiarity.¹⁸⁶ Výjimkou ze zásady *ne bis in idem* je možnost potrestání toho samého skutku v disciplinárním řízení a v řízení podle přestupkového zákona.¹⁸⁷

Kárné opatření je sankcí za kárné provinění, která má plnit jak represivní, tak i preventivní funkci, může ho uložit pouze kárná komise v kárném řízení státnímu zaměstnanci, který byl uznán vinným kárnou komisí ze spáchání kárného provinění. Druhy kárných opatření upravuje služební zákon v ustanovení § 89 odst. 2, ve kterém jsou seřazeny od nejmírnějšího po nej přísnější, a při určování druhu uloženého opatření přihlíží kárná komise ke kritériím, která jsou uvedena v následujícím odstavci služebního zákona, přiměřeně vychází také zčásti z judikatury týkající se otázek porušování pracovní kázně.¹⁸⁸ Kárné opatření může být uloženo vždy pouze jedno, přičemž nej přísnější kárné opatření, kterým je odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru, může být uloženo pouze ze zvlášť závažné provinění.¹⁸⁹ Naopak mírnějším prostředkem, který ale nemá povahu kárného opatření je ústní nebo písemná výtko, kterou se řeší drobné nedostatky ve službě a podle judikatury NSS na ni lze nahlížet jako na jakýsi nejmírnější stupeň kárného opatření. Výtky mohou potom být podkladem pro služební hodnocení státního zaměstnance.¹⁹⁰

Zahájení kárného řízení a jeho průběh upravuje § 94 a § 96 služebního zákona. Kárné řízení je podle ustanovení § 159 odst. 1 písm. f) služebního zákona řízením ve věcech služby, které se subsidiárně řídí správním řádem a je

¹⁸⁴ „Žádný zločin, žádný trest bez zákona.“

¹⁸⁵ „Ne dvakrát o tomtéž.“

¹⁸⁶ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 506. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁸⁷ VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 152. ISBN 978-80-7380-518-0.

¹⁸⁸ Článek 22, 23 a 24, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení.

¹⁸⁹ KOTTNAUER, Antonín et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, str. 198. ISBN 978-80-7488-079-7.

¹⁹⁰ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 508. ISBN 978-80-7400-842-9.

zahajováno kárnou komisí *ex officio* podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu. Podmínkou pro jeho zahájení je ale, na rozdíl od jiných správních řízení, kvalifikovaný podnět k tomuto zahájení, kdo je oprávněn tento podnět podat a jeho náležitosti stanoví ustanovení § 94 a § 95 služebního zákona. Podle názoru Moravce kárná komise kárné řízení na podaný podnět není povinna zahájit.¹⁹¹ Vedení kárného řízení a následné vydání rozhodnutí ve věci kárné odpovědnosti státního zaměstnance přísluší kárným komisím, které tedy mají rozhodovací pravomoc a rozhodují v prvním a druhém (odvolacím) stupni.¹⁹² Kárné komise se nejprve usnáší o tom, zda státní zaměstnanec provinění spáchal a až poté o možném uložení opatření a jeho druhu.¹⁹³ Kárná komise má vždy 3 členy, které jmenuje a odvolává příslušný služební orgán, na rozdíl od jmenování členů výběrové komise (viz kapitola o výběrovém řízení¹⁹⁴), se na jmenování členů kárné komise vztahuje ustanovení o řízení ve věcech služby.¹⁹⁵ Jestliže do jednoho roku od spáchání kárného provinění nebylo kárné řízení zahájeno, kárná odpovědnost státního zaměstnance zaniká.¹⁹⁶

7 Komparace služebního zákona se ZSPP a zákoníkem práce a úvahy *de lege ferenda*

V této kapitole budou porovnávány podobnosti a odlišnosti dvou veřejnoprávních úprav služebních poměrů, a to státních zaměstnanců a příslušníků bezpečnostních sborů, jednak mezi sebou a jednak se soukromoprávní úpravou uvedenou v zákoníku práce. Srovnání bude koncipováno shodně jako celá struktura diplomové práce, kdy předmětem bude vznik, změny a skončení služebního, resp. pracovního poměru. V závěrečných částech bude porovnána disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců a příslušníků, případně možná odpovědnost zaměstnanců v soukromém sektoru a

¹⁹¹ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 526. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁹² Článek 29, Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.

¹⁹³ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

¹⁹⁴ Viz subkapitola č. 5.1.2.

¹⁹⁵ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 517. ISBN 978-80-7400-842-9.

¹⁹⁶ Ustanovení § 90 služebního zákona.

budou zde uvedeny také možné úvahy *de lege ferenda* vycházející převážně z již zmíněné zprávy RIA. Cílem ovšem není jednotlivé instituty znovu popsat a dospět srovnání do úplných detailů, jako spíše upozornit na některé hlavní odlišnosti související s předchozími částmi diplomové práce.

Prvním zásadním rozdílem je právě již zmíněný veřejnoprávní a soukromoprávní charakter služebních a pracovních vztahů, jejichž principy a právní základy jsou rozdílné a od toho se mnoho rozdílů, ale rovněž i shod, bude odvíjet. Zatímco kogentnost služebního zákona a ZSPP, jakožto veřejnoprávních předpisů, neumožňuje odchýlení od právní úpravy, naproti tomu dispozitivnost soukromoprávní úpravy zákoníku práce jisté odchýlení a smluvní volnost umožňuje. Dalším podstatným znakem obou služebních poměrů je nadřízenost státu, jakožto zaměstnavatele a rovnost zaměstnance a zaměstnavatele v pracovním poměru stanoveném zákoníkem práce. Podobně jsou u obou služebních zákonů pojaty předpoklady pro výkon služby, určitou podobnost je možné nalézt i v oblasti výběrových řízení. Oba předpisy upravují ustanovení o právech a povinnostech příslušníků či státních zaměstnanců a úpravu týkající se řízení ve věcech služby. Naopak rozdíly jsou dány spíše vojenským modelem struktury bezpečnostních sborů, ZSPP je koncipován komplexněji a neobsahuje tolik delegačních ustanovení na jiné právní předpisy jako služební zákon, kdy například co se týče odměňování a dovolené, tuto úpravu ZSPP řeší přímo a neodkazuje na zákoník práce jako služební zákon.¹⁹⁷

Co se týče porovnání podmínek a předpokladů přijetí příslušníků, ty upravuje ustanovení § 13 ZSPP, do služebního poměru v bezpečnostním sboru může být přijat pouze občan ČR, který může mít ale zároveň i občanství jiného státu,¹⁹⁸ nepostačí ovšem unijní občanství jako je tomu v případě služebního poměru státních zaměstnanců, neboť požadavek na občanství ČR vychází z jejich bezpečnostních zájmů.¹⁹⁹ Ve služebním zákoně je u některých

¹⁹⁷ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

¹⁹⁸ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 27. ISBN 978-80-7598-539-2.

¹⁹⁹ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit.

služebních míst obligatorně požadováno rovněž občanství ČR, jak už bylo shora uvedeno, a to s ohledem na ochranu veřejného zájmu, tato služební místa jsou ale stanovena předem služebním předpisem podle systematizace.²⁰⁰ Přísněji je vymezen také požadavek bezúhonnosti v ustanovení § 14 ZSPP, nepřihlíží se tak například ani k zahlazení odsouzení či k rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii.²⁰¹ Zatímco služební orgán si podle ustanovení § 26 odst. 1 služebního zákona za účelem ověření bezúhonnosti může vyžádat výpis z Rejstříku trestů uchazeče, bezpečnostní sbor má v tomto směru v reakci na přísnější požadavky kladené na bezúhonnost uchazeče, širší oprávnění, neboť může provádět šetření o bezúhonnosti, případně o šetření požádat Policii ČR.²⁰² Dále je zde kromě zdravotní způsobilosti, která je požadována i u státních zaměstnanců, kladen požadavek na způsobilost osobnostní a fyzickou. Zatímco zdravotní a osobnostní způsobilost stanovuje vyhláška, požadavky na fyzickou způsobilost upravuje služební předpis.²⁰³ Příslušník nesmí být členem politické strany či hnutí a v případě příslušníka zpravodajské služby, ani členem odborové organizace.²⁰⁴ V případě státních zaměstnanců tento požadavek dán není, pouze představený nesmí funkci v politické straně či hnutí vykonávat, nicméně členem být může.²⁰⁵

Přijímací řízení se zahajuje na písemnou žádost občana ČR v případě, že se v bezpečnostním sboru takové volné místo, nachází.²⁰⁶ Přijímací řízení probíhá za účelem zjištění, zda uchazeč splňuje podmínky pro dané služební místo, o nějž se uchází a v průběhu tohoto řízení je seznamován s podmínkami výkonu služby.²⁰⁷

14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

²⁰⁰ Ustanovení § 25 odst. 4 služebního zákona.

²⁰¹ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 31-32. ISBN 978-80-7598-539-2.

²⁰² Ustanovení § 26 odst. 1 služebního zákona a ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) ZSPP.

²⁰³ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 33-35. ISBN 978-80-7598-539-2.

²⁰⁴ Ustanovení § 13 odst. 1 písm. h) ZSPP.

²⁰⁵ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

²⁰⁶ Ustanovení § 16 odst. 1 ZSPP.

²⁰⁷ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit.

Služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, které jednostranně vydává služební funkcionář, obsahové náležitosti stanoví ustanovení § 17 odst. 1 ZSPP. V den nástupu do služby skládá příslušník stejně jako státní zaměstnanec, slib, dříve byl tento slib označován pojmem „přísaha“ a v případě, že slib nesloží, či jej složí s výhradou, se na služební poměr hledí, jakoby vůbec nevznikl.²⁰⁸

Stejně jako u služebního poměru státních zaměstnanců i u příslušníků existují dva druhy služebního poměru, a to na dobu určitou a na dobu neurčitou. Při prvním přijetí je zákonem stanovena doba určitá v trvání 3 let, po třech letech, úspěšném vykonání služební zkoušky a dosažení alespoň dobrých výsledků ve služebním hodnocení, je příslušník zařazen do služebního poměru na dobu neurčitou.²⁰⁹

Druhy pracovních poměrů lze členit podle více kritérií, kdy pokud bude kritériem doba trvání pracovního poměru, je možné i zde pracovní poměr dělit na pracovní poměr na dobu neurčitou, v pracovní smlouvě tak není určena výslovně doba trvání, či na dobu určitou, která nesmí přesáhnout 3 roky, po této době ji lze ještě dvakrát opakovat, pracovní poměr na dobu určitou tedy může trvat v součtu maximálně 9 let.²¹⁰

Zkušební doba se u obou služebních poměrů stanoví v trvání 6 měsíců, co se týče zkušební doby u státních zaměstnanců, ta se prodlužuje o dobu celodenních překážek a celodenní dovolené, zatímco v případě příslušníků se do zkušební doby započítává v rozsahu nejvýše 10 dnů.²¹¹ U pracovního poměru podle zákoníku práce je zkušební doba stanovena na maximální trvání 3 měsíců po sobě jdoucích a 6 měsíců u vedoucích zaměstnanců, nicméně může být sjednána i zkušební doba kratší,²¹² což u služebních poměrů možné není. Zkušební doba by měla sloužit k tomu, aby zaměstnavatel a zaměstnanec mohli

14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

²⁰⁸ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 40. ISBN 978-80-7598-539-2.

²⁰⁹ Tamtéž, str. 18-20.

²¹⁰ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 183. ISBN 978-80-7400-853-5.

²¹¹ Ustanovení § 11a ZSPP a § 29 odst. 2 služebního zákona.

²¹² PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 228-229. ISBN 978-80-7400-853-5.

posoudit, zda jim bude služební poměr vyhovovat,²¹³ zatímco ale státní zaměstnanec zkušební dobu tráví ve služebním úřadu, kde bude službu vykonávat, u příslušníků tomu tak většinou není, neboť ti se většinu zkušební doby připravují na službu ve školských zařízeních bezpečnostních sborů.²¹⁴

Při prvním přijetí do služebního poměru je příslušník podle ustanovení § 18 odst. 1 ZSPS ustanoven na služební místo (definici služebního místa obsahuje následující ustanovení § 19 ZSPS), pro které je stanovena služební hodnota referent nebo vrchní referent, do vyšších služebních hodnot je možné ustanovit nového příslušníka v případě tzv. „bočního vstupu“ do kariérního systému, (pojem „boční vstup“ bude vysvětlen níže). Rozdílně je pojato jmenování do služebních hodnot příslušníků zpravodajských služeb, kteří mohou být ustanoveni na jakémkoliv služební místo s odpovídající služební hodnotou.²¹⁵

ZSPS na rozdíl od služebního zákona nerozlišuje příslušníky ve vedoucích funkcích od řadových příslušníků. Obsazování volných služebních míst (kromě rozdílného postupu obsazování služebního místa ve zpravodajské službě a Generální inspekci bezpečnostních sborů) probíhá ve třech na sebe navazujících fázích a podmínky tohoto obsazování upravuje ustanovení § 20 ZSPS, první fáze spočívá v obligatorním obsazování služebních míst příslušníky téhož bezpečnostního sboru, následuje obsazení volného služebního místa příslušníkem jiného bezpečnostního sboru, a to v případě příslušníků, kteří byli z předchozího služebního místa odvoláni z důvodů uvedených v zákoně či jsou zařazeni v záloze podle ZSPS.²¹⁶ Teprve až jako třetí fáze, v případě, že se služební místo nepodaří obsadit postupem podle ustanovení § 20 ZSPS nastupuje vyhlášení výběrového řízení, které vyhláší ředitel bezpečnostního sboru nebo jím pověřený služební funkcionář.²¹⁷ V jiném komentáři se hovoří o čtyřech fázích rozdělených podle odstavců ustanovení § 20 ZSPS a čtvrtá fáze

²¹³ HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 428. ISBN 978-80-7400-842-9.

²¹⁴ TOMEK, Petr a Zdeněk FIALA. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019, str. 187. ISBN 978-80-7554-234-2.

²¹⁵ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 42. ISBN 978-80-7598-539-2.

²¹⁶ Tamtéž, str. 48-49.

²¹⁷ Tamtéž, str. 54.

je označena jako obsazování služebních míst vyhlášením výběrového řízení podle ustanovení § 22 až § 24 ZSP. ²¹⁸ V těchto ustanoveních je uvedeno, kdo se výběrového řízení může účastnit a postup tohoto řízení.

Vyhlášení výběrového řízení je tedy až poslední fází obsazování volných služebních míst, neboť způsob obsazování těchto míst je založen na kariérním systému. Výjimku z kariérního systému představuje tzv. „boční vstup“, kdy se do výběrového řízení mohou přihlásit i osoby, které nejsou příslušníky, samozřejmě ale tyto osoby musí splňovat základní předpoklady a požadavky pro přijetí do služebního poměru vymezené v ustanovení § 13 ZSP. Tímto způsobem lze volné služební místo obsadit až v případě, že se to nepodaří žádným z předcházejících způsobů a jedná se o služební místa, na které zvlášť vyznačen obor nebo zaměření vzdělání. ²¹⁹

Zatímco oba služební poměry mohou vzniknout až dosažením 18 let, pracovní poměr může fyzická osoba uzavřít již po dovršení 15 let věku, pokud je den nástupu do práce sjednán po dni ukončení povinné školní docházky. Údaje o uchazeči, které může zaměstnavatel zjišťovat a vyžadovat, mohou být pouze takové, které bezprostředně souvisejí s uzavřením pracovní smlouvy. Z fyzických osob, které se o zaměstnání ucházejí, si vybírá podle své vůle zaměstnavatel, pokud ze zvláštních právních předpisů nevyplývá jiný postup. Při výběru (a rovněž i po vzniku pracovního poměru) musí však dodržovat rovné zacházení a zákaz diskriminace. ²²⁰ Ostatně co se týče zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace služební zákon v této oblasti na ustanovení zákoníku práce a na ustanovení antidiskriminačního zákona, odkazuje, ²²¹ jak již bylo uvedeno shora. ZSP potom ustanovení týkající se zákazu diskriminace obsahuje v ustanovení § 16 odst. 4 a dále v ustanovení § 77 ZSP. ²²²

²¹⁸ TOMEK, Petr a Zdeněk FIALA. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019, str. 110-116. ISBN 978-80-7554-234-2.

²¹⁹ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 56. ISBN 978-80-7598-539-2.

²²⁰ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 210-212. ISBN 978-80-7400-853-5.

²²¹ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

²²² Ustanovení § 16 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 77 ZSP.

Vznik pracovního poměru, který je postaven na soukromoprávním základě, může být proveden dvěma způsoby, a to pracovní smlouvou, což je častější případ typického dvoustranného jednání, anebo jmenováním, byť je jmenování pojímáno jako jednání jedné strany, tedy zaměstnavatele, lze pracovní poměr takto založit jen se souhlasem zaměstnance.²²³

Výběrová řízení byla spolu s kárnou odpovědností, jejímuž srovnání bude věnována pozornost níže, podle zprávy RIA hodnocena vůbec nejhůře, a to jak z hlediska profesionality, efektivity, transparentnosti i administrativní náročnosti, kdy jako problém byla uváděna samotná délka celého výběrového řízení, neboť služebními úřady trvá obsazení volného služebního místa v průměru 74,5 dne, na ministerstvech dokonce více, což je způsobeno převážně dlouhými lhůtami a povinností stanovovat náhradní termíny.²²⁴ Co se týče uvedených problémů výběrových řízení, na tyto reagovala novela provedená od 1. 1. 2023 nejvíce, diplomová práce se těmto problémům a provedeným změnám věnuje poměrně detailně v kapitole o výběrovém řízení, nicméně účinky, výsledky a skutečný přínos těchto změn budou patrné až později, vzhledem k tomu, že diplomová práce je zpracována zhruba po dvou měsících účinnosti novely, účinky novely tak mohou být případně námětem pro další hodnotící analýzu.

Vzhledem k tomu, že změnám služebního poměru státních zaměstnanců byla věnována pozornost pouze v obecné rovině, bude tomu tak i zde u jejich srovnání. Změny služebního poměru příslušníků upravují ustanovení § 25 až § 40 ZSPP a vzhledem k tomu, že ZSPP je založen na kariérním systému, jsou ustanovení o změnách úzce provázána s ustanoveními týkajícími se vzniku služebního poměru uvedeného v předchozích odstavcích. Změny se týkají například převedení na jiné služební místo, záloh, které zabezpečují především funkčnost kariérního řádu, kdy příslušník je zařazen mimo systém služebních

²²³ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 215. ISBN 978-80-7400-853-5.

²²⁴ *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

míst, a to za zákonem vymezených důvodů. Mezi další změny se potom řadí například jmenování do jiné služební hodnosti, převelení, služební cesta atd.²²⁵

Zatímco se tedy novela služebního zákona z důvodu transparentnosti a profesionality, snažila rozšířit skupinu osob, které se mohou do výběrového řízení přihlásit, tak bezpečnostní sbory mají založen postup na kariérním systému a možnost přihlášení do výběrového řízení osobám, které nejsou příslušníky, je umožněn tzv. „bočním vstupem“ až v jeho poslední fázi.

Změna pracovněprávního vztahu znamená změnu některých jeho prvků, tedy subjektu či obsahu, přičemž samotný pracovněprávní vztah trvá, možnými změnami mohou být například převedení na jinou práci či změna místa výkonu práce.²²⁶ Změna obsahu pracovního poměru je možná jen v případě dohody mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Shodné prvky změn, které jsou obsaženy jak v zákoníku práce, tak ve služebním zákoně můžeme najít u pracovní či služební cesty, přeložení nebo převedení na jinou práci, či v případě služebního poměru, na jiné služební místo.²²⁷ Při přechodu státních zaměstnanců na jiné služební místo v rámci výběrových řízení byl navrhován ve zprávě RIA institut modifikované zkušební doby, přičemž by služební poměr, za situace, že by státní zaměstnanec danému služebnímu místu nevyhovoval, neskončil, ale státní zaměstnanec by byl zařazen na jiné vhodné služební místo.²²⁸

Skončení služebního poměru příslušníků upravuje ZSPP v Hlavě III. části druhé, nestanoví zde ale přímo rozdělení způsobů skončení na skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu a skončení *ex lege*, jako je to uvedeno ve služebním zákoně. Skončení služebního poměru uplynutím doby určité, úmrtím nebo prohlášením za mrtvého a dovršením věku 65 let, však

²²⁵ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 65. ISBN 978-80-7598-539-2.

²²⁶ PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 234. ISBN 978-80-7400-853-5.

²²⁷ SIGMUNDOVÁ, Eva. Zákon o státní službě vs. zákoník práce: Změny služebního poměru I. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 08. 06. 2016 [cit. 19. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-vs-zakonik-prace-zmeny-sluzebniho-pomeru-i>.

²²⁸ *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnacni-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

můžeme řadit k důvodům, pro které služební poměr skončí ze zákona. Oproti služebnímu zákonu je zde posunuta věková hranice, a to ze 70 na 65 let. Propuštění lze potom považovat za skončení služebního poměru jednostranným rozhodnutím služebního funkcionáře, kdy v ustanovení § 42 ZSPP je uveden taxativní výčet důvodů, pro které příslušník být propuštěn musí, služební funkcionář tak v řízení o propuštění pouze zjišťuje, zda jsou pro propuštění naplněny podmínky. Zrušení ve zkušební době lze považovat za kombinaci obou druhů skončení služebního poměru, v případě iniciativy ze strany příslušníka půjde o skončení služebního poměru ze zákona, kdežto v případě iniciativy služebního funkcionáře na základě jeho rozhodnutí. Služební poměr ve zkušební době končí až uplynutím pěti kalendářních dnů od doručení, nejpozději posledním dnem zkušební doby, nikoliv dnem doručení, jako u státních zaměstnanců.²²⁹ Taktéž v pracovněprávním poměru je možné skončení ve zkušební době.²³⁰

Služební poměr na žádost příslušníka nekončí uplynutím 60 dnů ode dne podání žádosti jako je tomu u státních zaměstnanců, ale skončí po uplynutí 2 kalendářních měsíců, které následují po dni doručení žádosti o propuštění, případně může služební funkcionář na žádost příslušníka rozhodnout o době kratší.²³¹ Dvuměsíční je i výpovědní doba podle ustanovení § 51 zákoníku práce, která může být prodloužena dohodou, nesmí však být kratší. Institut výpovědi služební zákon, ani ZSPP nezná, výpověď z pracovního poměru mohou podat obě strany, kdy zaměstnanec má možnost podat výpověď kdykoli a z jakéhokoliv důvodu i bez uvedení důvodu, naopak zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z taxativně uvedených důvodů uvedených v ustanovení § 52 zákoníku práce. Pracovní poměr je však možné vždy skončit dohodou, což je zásadní rozdíl oproti služebním poměrům, forma dohody musí být písemná a jedná se o dvoustranné jednání. Naopak skončení pracovního poměru nelze spojovat s dosažením určitého věku jako v případě služebních

²²⁹ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 85-86. ISBN 978-80-7598-539-2.

²³⁰ Ustanovení § 48 odst. 1 písm. d) zákoníku práce.

²³¹ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 274. ISBN 978-80-7598-654-2.

poměrů.²³² V ustanovení § 56 zákoníku práce je dále uvedeno okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnancem, které ve služebním zákoně také nenalezneme.²³³

Podle zprávy RIA nebyly zjištěny žádné výraznější komplikace týkající se samotného skončení služebního poměru, kromě části, která se týká odbytného, které představuje pro menší služební úřady značnou finanční zátěž. Dále bylo doporučeno věnovat pozornost adaptačnímu procesu nově přijatých státních zaměstnanců, aby se předešlo skončení služebního poměru ve zkušební době a vybraní státní zaměstnanci měli motivaci ve státní službě setrvat.²³⁴ Jako problematická se mezi respondenty opakovaně jeví lhůta 60 dnů u žádosti státního zaměstnance o ukončení služebního poměru, neboť není možné s předstihem vyhlásit výběrová řízení,²³⁵ tomu by ovšem mohlo napomoci nové zkrácení lhůt ve výběrových řízeních a provedení výběrového řízení v maximální délce trvání 60 dnů. Ve služebním zákoně například není upraveno, aby vedle sebe mohli současně působit odcházející a nově přijatý státní zaměstnanec, čímž by se mohlo zajistit plynulé pokračování ve službě a mohly být předány zkušenosti novému státnímu zaměstnanci.²³⁶

Ohledně komparace kárné odpovědnosti lze konstatovat, že stejně jako u státních zaměstnanců, tak i u příslušníků zakládá porušení povinností veřejnoprávní odpovědnost, tedy odpovědnost disciplinární či kázeňskou, speciálním subjektem je v tomto případě příslušník,²³⁷ ZSPP tedy na rozdíl od služebního zákona používá rozdílné pojmy.

Povinnosti příslušníků stanoví ustanovení § 45 ZSPP a stejně jako u státních zaměstnanců se mezi tyto povinnosti řadí dodržování služební kázně,

²³² PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 257-265. ISBN 978-80-7400-853-5.

²³³ PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 265. ISBN 978-80-7598-654-2.

²³⁴ *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnaciv-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

²³⁵ *Analýza zákona o státní službě*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analzya-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

²³⁶ Tamtéž.

²³⁷ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 204-205. ISBN 978-80-7400-680-7.

vysvětlení tohoto pojmu je obsaženo v následujícím ustanovení § 46 ZSPP.²³⁸ Etická pravidla nejsou v případě příslušníků řešena jedním univerzálním etickým kodexem, jako jsou například zmíněná Pravidla etiky u státních zaměstnanců, ale každý bezpečnostní sbor má svůj vlastní etický kodex, který se zaměřuje na protikorupční opatření, střet zájmů nebo nakládání se svěřenými prostředky.²³⁹ Již v předchozí kapitole byl zmíněn pojem zavinění a jeho možné formy, zaviněné jednání, kterým příslušník porušil služební povinnost se v ustanovení § 50 ZSPP označuje jako kázeňský přestupek, za který lze uložit příslušníkovi kázeňský trest, jehož druhy jsou taxativně vymezeny v ZSPP.²⁴⁰ Za kázeňské přestupky se ukládají kázeňské tresty samostatně, nicméně příslušníkům je možné jako trest uložit i pokutu, propadnutí věci a zákaz činnosti, které mohou být uloženy i společně za jednání, která mají znaky přestupku, těmito jednáními se v podstatě rozumí přestupky spáchané příslušníky, byť se nejedná o klasický přestupek, a pro posuzování těchto jednání se použije zákon č. 250/2016 Sb., o *odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (dále jen „*přestupkový zákon*“). Nejprísnějším kázeňským trestem, který je možné uložit jak za kázeňský přestupek, tak i za jednání, které má znaky přestupku, je trest odnětí služební hodnosti, jehož následkem je obligatorní propuštění příslušníka ze služebního poměru.²⁴¹ Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, souhrnně označována jako „kázeňská řízení“, upravuje Hlava IV. části dvanácté ZSPP, s ohledem na jejich rozdílnou povahu je však nelze posuzovat ve společném řízení.²⁴² Kázeňské řízení oproti služebnímu zákonu nevede kárná komise, ale je svěřeno do působnosti služebnímu funkcionáře, který ho vede ústně a vyhotovuje o něm písemný záznam. Shodným znakem je, že řízení je dvojinstanční a subsidiárně se postupuje podle správního řádu.²⁴³

²³⁸ Ustanovení § 45 a § 46 ZSPP.

²³⁹ *Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

²⁴⁰ Ustanovení § 50 a § 51 ZSPP.

²⁴¹ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 113-117. ISBN 978-80-7598-539-2.

²⁴² MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 205. ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁴³ CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 400-401. ISBN 978-80-7598-539-2.

Odpovědnost zaměstnanců není založena jako u služebních poměrů na veřejnoprávním principu, ale naopak na principu soukromoprávním a spočívá v dodržování pracovněprávních norem.²⁴⁴ Základní povinnosti zaměstnancům vyplývají z ustanovení § 301 zákoníku práce, nicméně i v dalších ustanoveních napříč zákoníkem práce můžeme nalézt celou řadu povinností, další povinnosti mohou být stanoveny různými předpisy podle oborů činností zaměstnanců, v pracovních smlouvách či příkazech nadřízených zaměstnanců.²⁴⁵ Například pro zaměstnance státu (vysvětlení pojmu obsahuje kapitola týkající se pojmu²⁴⁶), jsou závazné, stejně jako pro státní zaměstnance, služební předpisy.²⁴⁷ Důsledkem porušení pracovněprávních povinností může být například rozvázání pracovního poměru výpovědí dané zaměstnavatelem,²⁴⁸ tento proces skončení pracovního poměru je značně časově a administrativně zjednodušen oproti skončení služebního poměru jako důsledku porušení kárné odpovědnosti, byť v některých případech musí být zaměstnanec písemně na možnost výpovědi upozorněn.²⁴⁹

Co se týče hodnocení kárné odpovědnosti a kárného řízení, dle zprávy RIA byla negativně hodnocena procesní, administrativní, odborná a časová náročnost kárného řízení, což státní službu zatěžuje, mimo jiné také proto, že kárným řízením se prodlužuje proces v situacích, které by mohly vést k ukončení služebního poměru. Negativně je vnímáno také propojení se správním řádem, byť je toto propojení uplatňováno i v ostatních služebních poměrech a jiné vedení, než podle správního řádu není možné, neboť se jedná o správní trestání. Byly doporučeny úpravy týkající se zřizování kárných komisí, čímž by mohla být zajištěna vyšší odbornost, například, kdyby v prvním stupni mohly rozhodovat

²⁴⁴ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 219. ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁴⁵ HLOUŠKOVÁ, Pavla et al. *Zákoník práce prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem k 1. 1. 2021*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2021, str. 499-500. ISBN 978-80-7554-306-6.

²⁴⁶ Viz subkapitola č. 1.3.

²⁴⁷ VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 148. ISBN 978-80-7380-518-0.

²⁴⁸ HLOUŠKOVÁ, Pavla et al. *Zákoník práce prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem k 1. 1. 2021*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2021, str. 118. ISBN 978-80-7554-306-6.

²⁴⁹ *Analýza zákona o státní službě*. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analiza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

služební orgány a teprve ve druhém stupni by rozhodovaly kárné odvolací komise, nebo zřídit komise pouze u nadřízených služebních úřadů či navýšit současný limit počtu zaměstnanců služebních úřadů, který činí v současné době 25, ve kterých musí být povinně zřizována kárná komise. K větší profesionalitě a transparentnosti rozhodování by mohlo vést zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí s odůvodněním.²⁵⁰ Novela služebního zákona na doporučení ohledně kárného řízení a kárné odpovědnosti nijak nereagovala, a tak je možné tato doporučení ponechat pro případnou další novelizaci.

²⁵⁰ *Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

Závěr

Prvním stanoveným cílem práce byla analýza současného stavu problematiky služebního zákona s ohledem na již provedené novelizace. Tomuto cíli se věnovaly kapitoly č. 1 až 6, v úvodu nechybělo vymezení důležitých pojmů pro tuto úpravu, dále se práce zabývala nastíněním legislativního vývoje vedoucího k současné právní úpravě, kdy po vzniku samostatné ČR byla veřejnoprávní úprava ponechána pouze u příslušníků Policie ČR a vojáků z povolání, státní zaměstnanci měli služební poměr upraven soukromoprávně a k veřejnoprávní úpravě došlo až s účinností služebního zákona. Přijímání služebního zákona doprovázela řada problémů způsobených především netradičním legislativním procesem, což vedlo k vetu, které bylo přehlasováno, a následně i k ústavní stížnosti prezidenta republiky, kdy Ústavní soud stížnosti částečně vyhověl, ale většinu návrhů zamítl. Právě okolnosti, za kterých byl služební zákon přijat, mají za následek jeho časté novelizace, kdy k novelizaci od jeho přijetí došlo již po 28. Uvedeny byly i zákonné a podzákonné předpisy, které souvisí se služebním zákonem a jeho předmět úpravy.

V nejobsáhlejší kapitole týkající se vzniku, změn a skončení služebního poměru byla rozebrána především výběrová řízení, kdy zde došlo novelou služebního zákona k důležitým změnám, které by měly zajistit především jejich zrychlení a snížení administrativní náročnosti. Novela služebního zákona reagovala na zprávu RIA, ve které byla po provedení rozhovorů s odborníky z praxe a dotazování ve služebních úřadech, jednotlivá doporučení uvedena, v práci byla v této části doporučení uvedena již jako provedené změny služebního zákona.

Dále bylo cílem vytyčit podstatné odchylky a rozdíly mezi právními úpravami upravujícími veřejnoprávní služební poměr, tedy služební zákon a ZSPP a jejich komparaci se soukromoprávní úpravou zaměstnaneckého poměru upraveného v zákoníku práce, tomu se věnovala kapitola sedmá, která je s předchozími kapitolami úzce provázána a má za úkol komparaci institutů, kterým se věnovaly předchozí kapitoly, tedy vzniku, změn a skončení služebního poměru a kárné odpovědnosti. Porovnání služebního zákona se ZSPP a se zákoníkem práce si autorka diplomové práce vybrala z důvodu kontrastu

v některých ustanoveních, neboť zatímco právní úprava služebního poměru příslušníků se vyznačuje jistými podobnostmi, neboť se jedná o veřejnoprávní úpravu, byť zde není tolik odkazů na jiné právní úpravy a zákon je komplexnější, jedná se o přísnější kariérní systém založený na vojenském modelu, oproti tomu zákoník práce je soukromoprávní předpis a je založen na jiném principu a služební zákon na něj přesto v několika ustanoveních odkazuje.

Z pohledu naplňování cílů služebního zákona a novely služebního zákona byla ke zhodnocení využita v diplomové práci zpráva RIA. Vůbec nejhůře podle zprávy RIA dopadlo hodnocení kárné odpovědnosti a výběrového řízení. Na nedostatky kárné odpovědnosti novela služebního zákona nereagovala žádnými opatřeními, která byla doporučena, proto jsou tato doporučení uvedena v poslední kapitole a ponechána do úvahy pro možnou budoucí novelizaci. Nejčastěji dochází k novelizacím ohledně výběrových řízení, případně další novely by se proto mohly zaměřit současně na udržení státních zaměstnanců, než pouze na jejich získávání. Co se týče odpolitizování, prezident republiky opakovaně kritizuje tzv. politické náměstky, kteří v Ministerstvu vnitra a v Úřadu vlády byly na dvou úrovních, novelou služebního zákona se dospělo ke změně jejich označení a dále byla zavedena výběrová řízení a funkční období představených, kdy se mohou do výběrových řízení hlásit opakovaně. Úplného odpolitizování státní správy však dosáhnout nelze.

Vzhledem k tomu, že výsledky změn provedených novelou služebního zákona s účinností od 1. 1. 2023 zatím nelze hodnotit v praxi, může to být předmětem další práce, popřípadě hodnotících analýz.

Seznam použité literatury

Monografie:

ČEBIŠOVÁ, Taisia, Kapitola XXIII. Státní služba. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 347. ISBN 978-80-7400-624-1.

FIALA, Zdeněk et al. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-219-6.

GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.

HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo (obecná část)*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HLOUŠKOVÁ, Pavla et al. *Zákoník práce prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem k 1. 1. 2021*. 14. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2021. ISBN 978-80-7554-306-6.

HOMFRAY, Šárka, Dominika KLEVETOVÁ a Michal STANĚK. *Praktický průvodce státní službou*. Praha: GRADA Publishing, 2020. ISBN 978-80-271-1756-7.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2021. ISBN 978-80-87713-21-1.

HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-353-7.

HŘEBÍKOVÁ, Iva et al. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-842-9.

CHROBÁK, Jiří et al. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-539-2.

KOTTNAUER, Antonín et al. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015. ISBN 978-80-7488-079-7.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-853-5.

PICHRT, Jan et al. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-429-4.

PICHRT, Jan, Jiří KAUCKÝ, Martin KOPECKÝ a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. ISBN 978-80-7598-654-2.

TOMEK, Petr a Zdeněk FIALA. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2019. ISBN 978-80-7554-234-2.

VAVERA, František et al. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-518-0.

VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1660-4.

Zákonná a podzákonná úprava:

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, *kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru* ve znění 2. aktualizace ze dne 13. 12. 2022.

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2019, *kterým se stanoví podrobnosti ke změnám služebního poměru* ve znění 1. aktualizace ze dne 1. 11. 2021.

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, *kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení*.

Metodický pokyn nejvyššího státního tajemníka č. 1/2023, *kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení* v posledním znění.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, *kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců* v posledním znění.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*.

Zákon č. 15/1914 ř. z., *o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)* ve znění k 27. 1. 1914.

Zákon č. 234/2014 Sb., *o státní službě* v posledním znění.

Zákon č. 361/2003 Sb., *o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* v posledním znění.

Důvodové zprávy:

Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě. Sněmovní tisk 71/0. [Systém ASPI]. 2014. [cit. 25. 01. 2023]. Dostupné z: Systém ASPI.

Důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 215/0. [online]. 12. 05. 2022. [cit. 15. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=208820>.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14.

Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46.

Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016-50.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 11. 2020, sp. zn. 21 Cdo 2903/2020.

Elektronické zdroje:

Analýza zákona o státní službě. [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022. [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

Committee of Ministers. *Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe* [online]. Council of Europe, 24. 02. 2000 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c3142.

Kancelář náměstka MV pro státní službu. Seznam služebních úřadů. In: *Mvcr.cz* [online]. 05. 01. 2023 [cit. 04. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/seznam-sluzebnich-uradu.aspx>.

LACINA, Karel. Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech. In: *Dk.upce.cz* [online]. 2004 [cit. 03. 02. 2023]. Dostupné z: <https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/32465/CL463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Ministerstvo vnitra České republiky. Systematizace a organizační struktura služebního úřadu. In: *Mvcr.cz* [online]. [cit. 04. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/systemizace-a-organizacni-struktura-sluzebniho-uradu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

OVČÁČEK, Jiří. Prezident republiky vetoval zákon o státní službě. In: *Hrad.cz* [online]. 18. 11. 2022 [cit. 21. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-vetoval-zakon-o-statni-sluzbe-16697>.

PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In: *Law.muni.cz* [online]. [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pekna.pdf>.

SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. Ústavní soud částečně vyhověl návrhu prezidenta republiky ve věci služebního zákona. In: *Usoud.cz* [online]. 09. 07. 2015 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-castecne-vyhovel-navrhu-prezidenta-republiky-ve-veci-sluzebniho-zakona>.

SIGMUNDOVÁ, Eva. Zákon o státní službě vs. zákoník práce: Změny služebního poměru I. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 08. 06. 2016 [cit. 19. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-vs-zakonik-prace-zmeny-sluzebniho-pomeru-i>.

Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v České republice [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnavaci-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.

ŠTEFKO, Martin. Seniorita v odměňování – čas pro změnu. In: *www.ilaw.cas.cz* [online]. 2017 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2017/10/3.Stefko_10_20_17.pdf.

VALACHOVÁ, Kateřina. Zákon o státní službě – I. In: *Pravniprostor.cz* [online]. 14. 12. 2014 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>.

VANĚK, Jakub a Tereza Rozálie VOCHOZKOVÁ. Sněmovna přehlasovala Zemanovo veto, novelu služebního zákona opozice kritizuje. In: *Ct24.ceskatelevize.cz* [online]. 29. 11. 2022 [cit. 21. 01. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3547164-zive-poslanci-opet-jednaji-o-sporne-novele-sluzebniho-zakona>.

VEJSADA, Daniel a Tereza ERÉNYI. Zákon o státní službě – Co čeká státní zaměstnanec? In: *Epravo.cz* [online]. 02. 03. 2015 [cit. 20. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html>.

Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 2: Práva, povinnosti a pravidla etiky [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2021 [cit. 23. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

Vstupní vzdělávání následné. Kapitola 3: Právní předpisy obecně dopadající na činnost státní správy [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2022 [cit. 27. 01. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, Sekce pro státní službu, Praha, 2019. [cit. 14. 02. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.