

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Rostislav Ondráček

**Srovnání služebních zákonů a jejich možný vliv na
depolitizaci a profesionalizaci státní služby v České republice**

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Srovnání služebních zákonů a jejich možný vliv na depolitizaci a profesionalizaci státní služby v České republice“ vypracoval samostatně a citoval všechny uvedené zdroje.

V Ostravě dne 5.6.2019

Rostislav Ondráček

Tímto děkuji JUDr. Monice Horákové, PhD. za odborné vedení, věcné připomínky a cenné rady při konzultacích a zpracování diplomové práce.

Obsah

| | |
|---|----|
| Obsah | 4 |
| Seznam použitých zkratk | 5 |
| Úvod | 6 |
| 1 Základní pojmy | 9 |
| 1.1 Veřejná služba a veřejní zaměstnanci | 9 |
| 1.2 Státní služba a státní zaměstnanci | 10 |
| 1.3 Služební poměr a jeho právní povaha | 11 |
| 1.4 Systémy státní služby | 13 |
| 1.4.1 Kariérní systém | 14 |
| 1.4.2 Meritní neboli smluvní systém a systém spoils | 15 |
| 2 Historie státní služby na českém území (1914-2014) | 17 |
| 2.1 Období 1939-1989 | 18 |
| 2.2 Období 1989-současnost | 19 |
| 3 Právní úprava státní služby | 22 |
| 3.1 Ústavní základy státní služby | 22 |
| 3.2 Zákonná úprava státní služby | 24 |
| 4 Depolitizace, transparentnost a profesionalizace | 25 |
| 4.1 Zajištění depolitizace před účinností zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě | 28 |
| 4.2 Zákaz vykonávání funkcí v politických stranách či hnutích | 29 |
| 4.3 Proces přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst | 34 |
| 4.4 Řízení státní služby | 41 |
| 4.5 Soudní řízení o zrušení služebního předpisu dle ust. § 101e a násl. s.ř.s. | 48 |
| Závěr | 50 |
| Seznam použité literatury | 52 |
| Shrnutí | 57 |
| Abstract | 58 |
| Klíčová slova | 59 |
| Key words | 60 |

Seznam použitých zkratek

| | |
|---------------------|--|
| Listina | Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR, vyhlášená vč. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů |
| Služební pragmatika | Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů |
| Služební zákon | Zákon č. 218/2002 Sb., zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů |
| Správní řád | Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| s.ř.s. | Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů |
| Ústava | Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů |
| Zákoník práce | Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění do 1.1.2015 |
| ZSS | Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů |
| ZUUSC | Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků |

Úvod

Česká Ústava z roku 1993 již počátku své účinnosti počítala s přijetím služebního zákona, který by upravil právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech.¹ Splnění tohoto požadavku však bylo dosaženo, po mnoha neúspěšných snahách až o 21 let později, kdy nabyl účinnosti ZSS.² Přijímání tohoto zákona bylo i na české poměry značně nestandardní, kdy bylo podrobena neustálým politickým neshodám.

Tématem diplomové práce je česká právní úprava státní služby a její možný vliv zejména na depolitizaci státní služby a podpůrně i na její transparentnost a profesionalizaci. V diplomové práci si převážně kladu za cíl poukázat na ustanovení Služebního zákona a ZSS dotýkající se jednoho z principů právní úpravy státní služby, kterým je její depolitizace, a posléze ustanovení těchto dvou předpisů porovnávat. Konkrétně v práci rozeberu některé prostředky k dosažení depolitizace, a to založení zákazu vykonávat funkce v politických stranách a politických hnutích pro vedoucí státní zaměstnance, některé otázky procesu přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst, vrcholné řízení státní služby a soudní kontrolu služebních předpisů. U těchto vybraných fragmentů ZSS bude obvykle po jejich srovnání provedeno zhodnocení, jenž bude většinou spočívat v určení, který ze dvou výše určených služebních zákonů má větší potenciál dosáhnout depolitizace a na ní navazující transparentnost. Předběžným závěrem však z mé strany je, že i přes mnohačetné proklamování o dosažení depolitizace, transparentnosti a efektivity státní služby díky přijetí ZSS, tohoto cíle nakonec nebylo v zákonné úpravě dosaženo. Se zvažováním následných novelizací navíc ještě vzrostly obavy, že už tak nízká míra depolitizace byla ještě více potlačena.³ Jelikož je téma depolitizace příliš široké a jeho úplné zhodnocení přesahuje i rozsah této práce, budu věnovat dalšímu cíli ZSS, a to profesionalizaci státní služby, pouze okrajový zájem.

Pro diplomovou práci tudíž stanovuji hypotézu, že depolitizace nebylo účinností ZSS dosaženo. V zájmu potvrzení nebo vyvrácení této hypotézy pokládám následující výzkumné otázky. Má zákaz vykonávání funkcí v politických stranách, tak jak je stanoven v ZSS, dostatečný vliv na depolitizaci? Je způsob přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst dle ZSS dostatečnou zárukou pro depolitizaci? Má právní úprava řízení státní

¹ Čl. 79 odst. 2 Ústavy.

² Ust. § 207 ZSS.

³ Konkrétně se jedná o Zákon č. 35/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů.

služby dle ZSS dostatečný vliv na depolitizaci? Na tyto otázky odpovím v závěru diplomové práce.

K řešení bude použito zejména srovnávací metody mezi služebními předpisy a metody deskriptivní. Diplomová práce vychází ze stavu právního řádu České republiky účinného ke dni 1.6.2019, monografií věnujícími se převážně služebnímu právu, komentářové literatury, odborných článků a elektronických zdrojů. Relevantních zdrojů, zejména co se týče českých monografií zabývajících se teorií civilní státní službou je pro účely této diplomové práce minimální množství, nejčastěji citovanou monografií je *Státní služba* od Veselého. Pravidelným zdrojem, použitým v této diplomové práci jsou příspěvky ze sborníků z odborných konferencí. Za stěžejní a zdaleka nejpodrobnější zdroj použitý v této diplomové práci považuji komentář k ZSS od Pichrta a kol., vydaný v nakladatelství Wolters Kluwer. Problematickým zdrojem pro tuto diplomovou práci byla judikatura, jelikož ZSS je účinný relativně krátce, tudíž ještě téměř žádná judikatura k němu nevznikla. V diplomové práci se tak pracuje zejména s judikaturou související s blízkými oblastmi civilní státní služby, a to služby příslušníků bezpečnostních sborů. Dalším zdrojem jsou příspěvky v odborných časopisech, kdy i pro tento druh zdroje je typická nízká zpracovatelnost tématu. Jako podpůrný zdroj budou v diplomové práci použity internetové zdroje a důvodové zprávy ke služebním zákonům.

Diplomová práce bude členěna do čtyř kapitol. První kapitola bude sloužit k objasnění základních pojmů, kdy je popsána veřejná služba a státní služba, jako její součást, veřejní zaměstnanci a mezi ně patřící státní zaměstnanci a dále pak popis systémů státní služby. Ve druhé kapitole bude rozebrána historie státní služby na českém území od Služební pragmatiky, přes období nacistické okupace po období socialismu, až po přijímání Služebního zákona a ZSS. Třetí kapitola bude zaměřena na právní úpravu státní služby, kdy bude rozdělena na podkapitoly zabývající se ústavní a zákonnou právní úpravou. Stěžejní část diplomové práce bude představovat čtvrtá kapitola, ve které bude obsaženo srovnání jednotlivých ustanovení služebních zákonů, které mají mít vliv na depolitizaci a s ní spojenou transparentnost a profesionalizaci. Zároveň budou jednotlivé části této kapitoly sloužit jako podklad pro odpověď na výše stanovené výzkumné otázky. Na začátku kapitoly budou stručně popsány klady i zápory politizované státní správy. Dále bude v kapitole uvedeno, jakým způsobem bylo cíle depolitizace dosahováno před účinností ZSS. Zásadní část kapitoly budou představovat tři podkapitoly věnující se komparaci Služebního zákona a ZSS, kdy se jedná o otázky zákazu vykonávání funkcí v politických

stranách či hnutích, proces přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst, a dále pak vrcholné řízení státní služby. V šesté podkapitole této kapitoly bude zmíněn zvláštní prostředek soudní kontroly služebních předpisů.

1 Základní pojmy

Na výkonu veřejné správy se podílejí různé kategorie fyzických osob, kdy se jedná o profesionály i laiky, civilní zaměstnance a příslušníky veřejných ozbrojených sborů, politiky, úředníky, pomocný a obslužný personál, zaměstnance veřejných služeb, apod...⁴ Pro dobře fungující veřejnou správu je třeba zajistit soulad hned v několika oblastech souběžně. „*Sebelepší organizační struktura, přesné vytyčení cílů, stanovení úkolů a používání optimálních metod práce nemohou přinést úspěch a naplnit výše uvedené požadavky kladené na veřejnou správu společnosti, pokud v institucích nebudou lidé dostatečně vzdělání, odborně připravení pro výkon veřejné správy, bezúhonní a odpovědní.*“⁵

1.1 Veřejná služba a veřejní zaměstnanci

Státní služba je v rámci veřejné správy užší součástí veřejné služby, která je charakteristická existencí lidského faktoru a tento pojem lze použít pro označení právního postavení veřejných zaměstnanců. Veřejná služba jakožto druh pracovní činnosti obecně představuje některou z teoreticky vymezených forem veřejné služby, které se od sebe odlišují podle následujících kritérií: První z kritérií je způsob ustanovování do funkce, čímž může být jmenování, tedy jednostranný správní akt, nebo smlouva, tedy dvoustranný právní akt, předpokládající shodný projev vůle všech smluvních stran. Druhé kritérium je způsob trvání činnosti, kdy se rozlišuje činnost dočasná stanovená na dobu určitou a činnost trvalá stanovená na dobu neurčitou. Třetím kritériem je hledisko výkonu funkce, kdy veřejnou službu lze vykonávat jako svou hlavní pracovní činnost, nebo mimo tuto hlavní pracovní činnost jako činnost dobrovolnou či čestnou.⁶

Veřejné zaměstnance v České republice lze definovat následujícími znaky: „*zaměstnanec je zaměstnaneckém nebo jiném obdobném pracovním poměru ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, kdy charakter veřejné služby je dán zvláštní povahou zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, plat zaměstnance je hrazen z veřejných prostředků, tento zaměstnanecký poměr vykazuje trvalost a veřejný zaměstnanec v rámci svého*

⁴ ČEBIŠOVÁ, Taisa. In HENDRYCH (ed), Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 331.

⁵ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 19.

⁶ MATES, Pavel a Miloš MATULA. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999, s. 94.

veřejného zaměstnání odborně zajišťuje veřejné úkoly, tj. profesionální přístup zaměstnanců veřejné služby k plnění jim svěřeným specifickým úkolům, jež vyplývají z potřeb veřejné správy.“⁷ Zaměstnavatel ve veřejné službě může být kromě státu také jiný veřejnoprávní subjekt, pod veřejnou službu tedy spadá jak státní služba, tak i zaměstnávání úředníků územních samosprávných celků.⁸

1.2 Státní služba a státní zaměstnanci

Pro státní službu platí následující principy: Princip demokratického právního státu, tedy že zaměstnanci musí dodržovat právní a služební předpisy, princip politické nestrannosti a zdrženlivosti, kdy se jedná o omezení některých politických práv zaměstnanců během výkonu služby, dále princip nestrannosti a bezúhonnosti, který znamená, že výkon služby musí být nezávislý na vnějších tlacích po dobu výkonu služby, princip otevřenosti, tedy že státní správa musí zajistit všem relevantním uchazečům o práci ve státní službě stejné podmínky a princip stability, díky kterému se má docílit stavu, kdy na úřadech pracují schopní a zkušení zaměstnanci, a těmto se vytváří motivace, aby ve služebním poměru setrvali.⁹ Platí také právo na rovný přístup ke všem hodnotem, službám i úřadům, pouze podle ctností a talentu, bez jakéhokoliv rozlišování.¹⁰

Státní služba je pojem sloužící k označení právních, státně služebních poměrů zaměstnanců působících ve státní správě, zároveň však může tento pojem znamenat okruh těchto osob a jejich činnost. Rozlišuje se mezi personální složkou tvořenou profesionálními státními zaměstnanci a správní činností, která bývá vymezována úkoly státní správy v rámci služební činnosti osob ve státních služebních poměrech mezi státem a jimi.¹¹

Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru, zařazena na služební místo a bez výhrad složila služební slib.¹² Z působnosti ZSS jsou vyjmuti nositelé politických funkcí, osoby, jejichž služební poměry jsou upraveny ve zvláštních zákonech

⁷ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa (ed). *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 122.

⁸ Tamtéž.

⁹ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva-2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1556 a 1557.

¹⁰ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 54.

¹¹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 19.

¹² Srov. S. § 6 ve spojení s § 32 odst. 5 ZSS.

a osoby vykonávající ve služebních úřadech pomocné a obslužné práce.¹³ V moderním demokratickém právním státě existuje společenská potřeba na kvalitní, odborný, nestranný, transparentní a odpovědný výkon státní správy, kdy plnění úkolů státní správy zajišťují zaměstnanci v rámci služební činnosti.¹⁴ Ve většině případů se jedná o klasickou výkonnou činnost, někdy také o podíl na tvorbě státní vůle, kdy se jedná o činnost koncepční, programovou, přípravnou legislativní nebo o vyjednávání s Evropskou komisí.¹⁵ V moderních demokratických státech jsou na státní zaměstnance obvykle uplatňovány následující požadavky:

Požadavek státního občanství, který plyne z toho, že občané jsou povinni ke svému státu zachovávat věrnost, kdy k ochraně některých záležitostí důležitých pro daný stát bývají často povoláváni pouze státní občané. Nutno však podotknout, že tento požadavek, zvláště v dnešní době, vzhledem ke členství v nejrůznějších mezinárodních integračních uskupeních a zejména pak v Evropské unii, pozbývá na důležitosti, kdy jsou obvyklí například „zahraniční experti.“¹⁶ Dalším obvyklým požadavkem je plná způsobilost k právnímu jednání, což je naprosto obvyklý požadavek pro výkon činností, které zakládají nějaký druh právní odpovědnosti.¹⁷ Dále je obvyklý požadavek na bezúhonnost, která je v užším slova smyslu chápána jako požadavek na trestní bezúhonnost, v širším slova smyslu je pak myšlena zejména věrnost a loajalita ke státu a vedení řádného života.¹⁸ Běžný je i požadavek na určité formální vzdělání státních zaměstnanců, které má za cíl prohloubit jejich profesionalitu. Nižší míru vzdělání je možné kompenzovat praxí v oboru činnosti vykonávanou po určitou dobu, ať už ve státní službě, či mimo ni.¹⁹

1.3 Služební poměr a jeho právní povaha

„Státní služba představuje veřejnoprávní služební poměr mezi státem a jím vybraným úředníkem, který je povinen plnit určité povinnosti stanovené mu zákonem, související pouze s jeho postavením ve státní službě, a dále tento služební poměr v sobě zahrnuje odpovědnost státního zaměstnance spojenou s výkonem služby.“²⁰

¹³ Srov. S § 2 ZSS.

¹⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Prezentace na téma Státní služba*, [online]. 2019 SlidePlayer.cz Inc. [cit. 23. března 2019]. Dostupné na: <<https://slideplayer.cz/slide/13224229>>.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy...*, s. 95.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Základy správní vědy...*, s. 128.

Na služební poměr, i když se de facto jedná o vztah závislé práce, se nahlíží jako na veřejnoprávní vztah, kdy tato veřejnoprávní povaha je jednou ze změn, které ZSS zavádí, jelikož služební vztahy byly do jeho účinnosti pracovněprávní vztahy.²¹ Pospíšil odůvodňuje veřejnoprávní povahu služebního poměru tímto způsobem: „Z veřejnoprávní povahy služebního poměru státních úředníků vyplývá administrativně – právní metoda právní úpravy, kdy podmínky výkonu státní služby jsou vymezeny zákonem a případně prováděcími předpisy, stejně jako služebními předpisy státních úřadů, když služební právo má být plně uskutečňováno správním rozhodováním, bez potřeby sjednávat dohody nebo činit jednostranné právní úkony v soukromoprávním smyslu.“²² Avšak věci týkající se průběhu služebního poměru lze i plně pokrýt rozhodnutími, jež materiálně odpovídají vyhovění individuální žádosti nebo jsou činěna v dohodě s úředníkem, avšak takováto rozhodnutí zůstávají administrativně právními a nestávají se dvoustrannými právními úkony.²³

Při určení povahy „civilního“ služebního poměru je možné si analogicky pomoci některým jiným druhem služebního poměru, např.: vojáků z povolání, anebo příslušníků bezpečnostních sborů, kdy u těchto byla v minulosti na základě jejich jedinečnosti a společenské funkce, tj. obecné zajištění bezpečnosti, zvykem autonomní veřejnoprávní úprava,²⁴ kdy „jejich fungování v soukromoprávním režimu by bylo jen obtížně představitelné a mohlo by ohrozit naplňování jeho účelu.“²⁵ Povahu služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů již soudy v minulosti řešily a díky tomu vznikla judikatura odůvodňující veřejnoprávnost těchto specifických právních vztahů. V právní větě rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn 6 A 58/94 se uvádí, že: „nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva, a tedy o „jinou věc“ ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 o.s.ř.“,“ kdy základní důvody pro tento závěr tvoří zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřeba začlenění policisty do systému veřejné moci a

²¹ ERÉNYI, Tereza. VEJSADA, Daniel. Zákon o státní službě - Co čeká státní zaměstnanec? [online]. epravo.cz, 2.3.2015 [cit. 3. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/za-kon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html>>.

²² POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby – služební poměr. UNeS – Unes, účetnictví neziskového sektoru, 2015, číslo 3. Dostupné v ASPI.

²³ Tamtéž.

²⁴ Zákon č. 361/2003 Sb., o příslušnících bezpečnostních sborů má povahu kodexu a při jeho aplikaci se nepoužije Zákoník práce, Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání u některých případů na Zákoník práce odkazuje.

²⁵ ERÉNYI, Tereza. VEJSADA, Daniel. Zákon o státní službě - Co čeká státní zaměstnanec? [online]. epravo.cz, 2.3.2015 [cit. 3. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/za-kon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html>>.

umožnění mu se podílet na výkonu veřejné moci.²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 2 Cdon 949/97 pak svěřuje pravomoc k projednávání a rozhodování ve věcech služebních poměrů policistů Ministerstvu vnitra ČR místo obecných soudů.²⁷ Nejvyšší správní soud zase ve svém rozhodnutí ze dne 30.10.2003 sp. zn. 6 As 29/2003 veřejnoprávní povahu služebního poměru policisty dovedl z autoritativního rozhodování při ukončení jeho služebního poměru, kdy se mu poskytuje ochrana ve správním soudnictví.²⁸ Na základě způsobu vzniku služebního poměru, tj. formou jednostranného správního rozhodnutí a veřejnoprávní povahy jednoho ze subjektů služebního vztahu, tedy státu, dovedl veřejnoprávní povahu služebního poměru i zvláštního senátu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu ve věci týkající se opět služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů.²⁹

Veřejnoprávní charakter a veřejnoprávní povaha vztahů plynoucích ze služebního poměru, jakožto základní zaměstnanecký vztah ve sféře veřejné správy, jsou charakteristickým znakem služebního poměru a státní služby.³⁰ Veřejnoprávní povaha služebního poměru je proklamována i v obecné části důvodové zprávy, kde je uvedeno, že pro ZSS platí veřejnoprávní úprava s opravnými prostředky a přezkumem zákonnosti v rámci správního soudnictví.³¹ Dalším znakem veřejnoprávní povahy je také kogentnost právní úpravy služebního poměru a s tím související nemožnost odchýlení se od ní, která se projevuje v tom, že veškerá subjektivní práva státních zaměstnanců musí stanovit zákon nebo prováděcí předpis k němu.³²

1.4 Systémy státní služby

Postupem doby se v procesu vývoje právního státu vyvinuly dva základní systémy státní služby, kdy obecně jsou rozlišovány dva modely, a to kariéerní a meritní systém.³³ Systémy státní služby se rozlišují především v tom, jakým způsobem je státní služba organizována a také podle

²⁶ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30.8.1994, sp. zn. 6 A 58/94.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28.5.1998, sp. zn. 2 Cdon 949/97.

²⁸ KADLUBIEC, Vojtěch. Služební poměr –veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2015, č. 4, [cit. 1. března 2019]. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5280/4366>>.

²⁹ Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17.8.2005, sp. zn. Konf 76/2004.

³⁰ KADLUBIEC, Vojtěch. Služební poměr –veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*...

³¹ Důvodová zpráva k Zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013. Dostupné v ASPI.

³² ŠUBRT, Bořivoj. Zákon o státní službě - vztah veřejného a soukromého práva. *PaM - Práce a mzda (Wolters Kluwer)*, 2015, číslo 9. Dostupné v ASPI.

³³ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 308.

dalších konkrétních znaků, které pak určují jejich charakteristické principy.³⁴ V demokratických státech dochází obvykle ke kombinaci mezi kariérním a smluvním systémem státní služby, přičemž Česká republika není výjimkou. Při kombinaci obou systémů je důležité zvažovat jejich silné i slabé stránky.³⁵ Zároveň je nutné zmínit, že Evropská unie svým členům žádným způsobem nenařizuje ideální model veřejné správy, o charakteru výkonné moci, jakož i o struktuře, rozsahu, funkcích a činnosti veřejné správy si rozhodují členské státy samy.³⁶

1.4.1 Kariérní systém

V tomto systému se na služební poměr pohlíží jako na právně garantovaný trvalý poměr, který spočívá v celoživotní profesionální dráze ve státní službě, a také o garantovaný služební a platový postup. Je založen na zákonné úpravě služebních vztahů, které musí vykazovat tyto dva základní znaky: trvalý služební poměr a služební a platový postup.³⁷ Noví zaměstnanci jsou do služby přijímáni na základě výběrového řízení a nastupují zpravidla na nejnižší služební místa, z nichž jsou v následujících letech povyšováni na základě naplnění zákonných nebo v jiných předpisech obsažených předpokladů pro postup nebo povýšení. Služební postup je v něm zajištěn na základě plynutí služebních let, a postup do vyšších služebních tříd se podmiňuje pracovním hodnocením, atestacemi nebo jinými ukazateli. Práce ve státní službě se v tomto systému stává celoživotní profesí, která trvá i po odchodu do výslužby.³⁸ Na státní zaměstnance se vztahují některá omezení, mezi nimiž vyčnívá především potlačení práva na vedlejší výdělečnou činnost, kdy toto může být zakázáno absolutně. Dále je pak možné státním zaměstnancům omezit politickou aktivitu při výkonu služby, neumožnění kolektivního vyjednávání nebo zákaz práva na stávkou. Jako protíváha k výše zmíněným omezením jsou do právních řádů přijímána různá kompenzační opatření, například automatické funkční a platové postupy ve službě či různé příspěvky, např.: na ošacení při výkonu služby.³⁹

³⁴ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Základy správní vědy...*, s. 126.

³⁵ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 314.

³⁶ VIDLÁKOVÁ, Olga. Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R.: Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments, EIPA Maastricht. *Právní rozhledy*, 2002, číslo 4. Dostupné v beek-online.

³⁷ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Základy správní vědy...*, s. 127.

³⁸ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 50 a 51.

³⁹ Tamtéž.

Za největší výhodu pro veřejnost se u tohoto systému všeobecně považuje profesionální, loajální a zkušený aparát.⁴⁰ Pro státní zaměstnance je kariérní systém atraktivní zejména v tom, že jim poskytuje větší právní jistotu z hlediska trvalosti zaměstnání a jistoty služebního postupu, podporuje stabilitu služebních poměrů a profesionální vazby k veřejné správě a zároveň nabádá ke snaze o zvyšování kvalifikace. Nevýhodou je vznikající kastovníctví, které plyne z přeceňování společenské prestiže, menší dynamičnost, rigidnost a strnulost.⁴¹

Jedním ze znaků kariérního systému je definitivita, kterou se rozumí trvalost a zásadní nevyhovitelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele z organizačních důvodů. V právních řádech, které mají u „civilního“ služebního poměru státních zaměstnanců definitivitu zakotvenou, je po přijetí státního zaměstnance do služebního poměru tento poměr téměř nezrušitelný, má charakter doživotního a neměnného zaměstnání a zpravidla se ukončuje až úmrtím státního zaměstnance.⁴² Služební poměr obsahující definitivitu je z podnětu úřadu zrušitelný jen ve zcela mimořádných, závažných případech a z důvodů spočívajících v osobě úředníka a jeho činnosti ve službě nebo mimo ni. Při pouhé dočasné neschopnosti vykonávat službu pak bývá státní zaměstnanec podle podmínek zákona suspendován a zpravidla nebývá propuštěn. Spornými důvody pro zrušení definitivního služebního poměru mohou být organizační změny v rámci služebního úřadu.⁴³ Jedná se o dorovnávací opatření, které má za cíl vyvážit omezení, jež jsou na státní zaměstnance z rozumných a účelných důvodů kladeny.⁴⁴ I když se jedná o znak charakteristický pro kariérní systém státní služby, nemusí být úplně vždy inkorporován do služebního zákona založeném na tomto systému, příkladem může být ZSS.

1.4.2 Meritní neboli smluvní systém a systém spoils

Druhým systémem je systém merit, jehož základem je katalog služebních míst, která jsou systematizována s popisem jednotlivých činností.⁴⁵ Na každé katalogové místo se může hlásit jakýkoliv uchazeč a o jeho přijetí rozhodují pouze jeho kvalifikace, schopnosti, dovednosti a výsledky pracovní činnosti, bez ohledu na to, zda se jedná o osobu již dříve zaměstnanou ve

⁴⁰ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva-2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1557.

⁴¹ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 310.

⁴² VESELÁ: *Státní služba...*, s. 28.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva-2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1559.

⁴⁵ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva-2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1558.

služebním poměru, stále sloužící nebo přicházející ze soukromého sektoru. Povyšování v tomto systému nefunguje jako v kariérním systému automaticky ze zákona, nýbrž se řídí především pracovními zásluhami zaměstnance. Pro tento systém se vžil název „poziční systém“ (position system), kdy na každou pozici se přijímal takový uchazeč, který měl k výkonu činnosti na této pozici nejvhodnější dovednosti, schopnosti, vlastnosti a nejlépe tak splňoval předpoklady pro přijetí.⁴⁶

Výhodou tohoto systému je jeho dynamičnost, flexibilita při náboru zaměstnanců a obsazování pracovních míst, řízení odměn na základě zásluhovosti a menší finanční náklady. Nevýhodou je naopak absence kompenzačních opatření. Motivace pracovat ve státní službě je většinou izolována pouze na motivaci finanční. Nedostatky tohoto systému jsou těžké měnění seznamu pracovních míst a jejich popisu činností, a také nízká stabilita a hlubší provázanost s politickým prostředím.⁴⁷

Systém merit v některých zemích nahradil systém „spoils“, česky se mu říká systém kořisti, který spočíval v tom, že po volbách, kdy zpravidla jedna strana vystřídala u moci druhou, docházelo k celkové výměně personálního složení státního aparátu odshora dolů. Účastníci politického boje chápali jako nanejvýš spravedlivé, že vítězstvím ve volbách jim vzniká nárok na zábor co největšího počtu míst ve státní správě svými členy nebo stoupenci, kdy tento styl politického myšlení můžeme pozorovat i v dnešní době u nás.⁴⁸ Tento systém je nestabilní, labilní a často i velmi neefektivní, jelikož státní úředníci v něm nemají jistotu stabilního zaměstnání.⁴⁹ Další nevýhodou je ta skutečnost, že lidské zdroje nelze v tomto systému dostatečně a dlouhodobě koncepčně formovat.⁵⁰

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan (ed). *Dny práva-2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1558.

⁴⁸ MARTINEK, Jan. *Šéf komunistů Filip: Strany mají právo obsazovat funkce ve státních podnicích* [online]. Novinky.cz, 12. 5. 2018 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.novinky.cz/domaci/471805-sef-komunistu-filip-strany-maji-pravo-obsazovat-funkce-ve-statnich-podnicich.html>>.

⁴⁹ MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy...*, s. 93.

⁵⁰ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 312.

2 Historie státní služby na českém území (1914-2014)

Do roku 1914 byla státní služba na našem území řešena jako služební poměr mezi státem a osobami, které byly od panovníka nebo jeho jménem ustanoveny jednotlivými státními orgány, aby za určitou odměnu a v jím vyměřeném oboru působnosti za stát vykonávaly vůči jeho příslušníkům jeho práva a povinnosti.⁵¹ Uchazeč o státní službu musel prokázat odbornou způsobilost pro jím žádaný druh služby, rakouské státní občanství, zákonný věk (minimální i maximální nepřekročený věk), bezúhonnost, dostatečné zajištěné zdroje pro obživu, pokud se ucházel o bezplatnou službu.⁵² Prvním všeobecným právním předpisem regulujícím věci státní služby byl zákon č. 15 z 25. ledna 1914 o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, lidově nazývaný „služební pragmatika“, německy „Dienstpragmatik“. Státní úředníci si před účinností Služební pragmatiky stěžovali nejvíce na to, že povyšování do vyšších hodností v úřadech neprobíhalo automaticky, nýbrž bylo odvislé od jmenování, jenž bylo závislé na uvolnění místa v nejbližší vyšší hodnosti třídě, a výběr nepodléhal žádným formálním pravidlům, takže na něj měly vliv osobní, národnostní nebo politické preference nadřízených.⁵³ Vědomí rovných podmínek postupu s maximálním vyloučením postranních vlivů, bylo pro úřednictvo nejdůležitějším faktorem nového zákona. Služební pragmatika nastavila jasná formální pravidla jak pro povyšování do vyšších hodnostních tříd, tak i pro postup do vyšších platů, kdy u platů se jednalo o postup časový a automatický. Časový postup byl dále podmíněn úspěšným složením předepsaných zkoušek a získáním lepší kvalifikace, než je hodnocení „méně uspokojivé“ nebo „neuspokojivé“.⁵⁴

Po vzniku Československa došlo po faktické stránce k hladkému předání jednotlivých složek státního správního mechanismu, kdy odstupující vrcholní činitelé s tím nedělali žádné potíže a jednotliví úředníci mohli zůstat na svých pozicích, s tím, že se jim na základě státně politické změny změnil zaměstnavatel, vše na základě principu faktické kontinuity úřednického aparátu.⁵⁵ Právní recepce služební pragmatiky proběhla na základě Zákona národního výboru československého č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, který zahrnoval formální kontinuitu, tedy že zdroj moci ve státě přešel z panovníka na československý

⁵¹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 41.

⁵² Tamtéž, s. 42.

⁵³ VYSKOČIL, Aleš. *C.k. úředník ve zlatém věku jistoty*. 1. vydání. Praha: Historický ústav, 2009, str. 249

⁵⁴ Tamtéž, s. 250.

⁵⁵ Tamtéž, s. 259.

národ, a materiální kontinuitu, kdy byl převzat obsah dosavadního právního řádu účinného na českém území, včetně služební pragmatiky.⁵⁶ Zákonem č. 269/1920 Sb. začala Služební pragmatika platit i pro území Slovenska a Podkarpatské Rusi. Další důležitá novela, jež měnila a doplňovala Služební pragmatiku byl Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců, tzv.: „Platový zákon“, který vedl k sjednocení platových úprav.⁵⁷

Služební pragmatika byla účinná na území Československa až do roku 1950, přičemž nebyla zrušena ani za nacistické okupace.

2.1 Období 1939-1989

Za nacistické okupace se uplatňovaly tzv.: „rasové zákony“, kdy byly ze státní služby propuštěni a často i fyzicky zlikvidováni zejména státní zaměstnanci židovského původu. Docházelo také k úbytku státních zaměstnanců, které si nacistický režim spojil s proti říšskou činností, tj.: účastníci odboje, členové Sokola, bývalí legionáři, atd... Úředníci byli navíc totálně nasazováni do válečných podniků a ti německého původu i do armády, což vedlo k dalšímu poklesu stavu úřednictva.⁵⁸ V letech 1945 až 1948 bylo nutné rehabilitovat a odškodnit státní úředníky, kteří byli perzekuováni anebo utrpěli hmotné či nehmotné újmy, když rovněž došlo k rozsáhlému jmenování státních úředníků, kterému bylo za nacistické okupace bráněno.⁵⁹ Toto všechno se dělo prostřednictvím dekretů prezidenta republiky.⁶⁰ Zároveň bylo potřeba státní správu osvobodit od lidí, kteří v době okupace kolaborovali s nacistickou mocí.⁶¹

Pro státní službu je přelomový rok 1948, kdy došlo ke komunistickému převratu, který byl spouštěčem nových čistek ve státní správě, tentokrát se jednalo o čistky kádrové, kdy je navíc odstartován ideologický proces postupného odstraňování práva veřejných zaměstnanců.⁶² Státní služba byla absolutně podřazena pod politickou moc, došlo k jejímu postátnění a místo odbornostního hlediska při obsazování služebních míst dostalo přednost hledisko politické

⁵⁶ SISKOVÍČ, Štefan, LACLAVÍKOVÁ, Miriam. *FORMATION OF THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA. The Lawyer Quarterly*, 2018, číslo 3. Dostupné v ASPI.

⁵⁷ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 43.

⁵⁸ ČEBÍŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 337.

⁵⁹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 43.

⁶⁰ Jedná se o Dekrety prezidenta republiky č. 53, 59, 68 a 74/1945 Sb. a jiné.

⁶¹ Dekret prezidenta republiky č. 105/1945 Sb., o očistných komisích pro přezkoumání činnosti veřejných zaměstnanců.

⁶² VESELÁ: *Státní služba...*, s. 43.

spolehlivosti. Služební pragmatiku nahradil Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, který byl založen na koncepci nerozlišování soukromoprávních a veřejnoprávních zaměstnaneckých poměrů a státní službu považoval za zvláštní druh zásadně jednotného pracovního poměru v oblasti státní služby civilní a ozbrojené.⁶³ Probíhal tak proces unifikace pracovních poměrů, takže pro obsah všech služebních poměrů platily obecné zákony a pro odchylky ve speciálních otázkách platila zvláštní úprava, kdy tento proces byl završen přijetím zákona č. 65/1965 Sb., Zákoníku práce.⁶⁴ Došlo tak k odstranění „úřednického“ práva.⁶⁵ Pro srovnání v Polsku, jako další zemi komunistického bloku, došlo k nahrazení služebního práva právem pracovním až v roce 1974.⁶⁶

2.2 Období 1989-současnost

Po roce 1990 se právní poměry státních zaměstnanců ve služebních úřadech nadále řídily Zákoníkem práce, který byl doplněn o několik povinností a omezení týkajících se mimo jiné pracovníků veřejné správy.⁶⁷ S vlnou společenských změn však nastala potřeba opět odlišit civilní státně služební vztah a pracovní poměr.

Přijetí zákona, který by upravil právní poměry státních zaměstnanců, tj. obsahoval by právní úpravu „civilní státní služby“ bylo stanoveno jako povinnost již v Ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, konkrétně v jejím čl. 79 odst. 2. Zákonodárce však poměrně dlouhou dobu po účinnosti Ústavy ČR s přijetím tohoto právního předpisu otálel, i když zde byla po společenských změnách a obměně politického režimu po roce 1989 naléhavá potřeba právě po předpisu tohoto typu. Dalším impulsem pro přijetí služebního předpisu pro státní zaměstnance byly časté výtky Evropské komise, jejichž důsledkem mělo být potrestání České republiky zastavením dotačních programů, pokud právně neupraví služební poměr, tak aby byli úředníci chráněni před politickými pokyny. V případě implementace zákona o státní službě se jedná o podstatnou ex-ante kondicionalitu Evropské komise pro čerpání prostředků z Evropského sociálního a investičního v dalším programovém období.⁶⁸

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Tamtéž, s. 44.

⁶⁵ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: Správní právo..., s. 337.

⁶⁶ CZAPUTOWICZ, Jacek. The civil service in Poland – between Politization and Professionalization. The Polish Yearbook of civil service, 2005.

⁶⁷ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: Správní právo..., s. 338.

⁶⁸ Úvod [online]. vlada.cz, 9.4.2014 [cit. 28. února 2019]. Dostupné na: <<https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-117463>>.

Prvním pokusem zákonné regulace civilní státní služby v České republice po roce 1989 byl Služební zákon. Tento zákon, ač nabyt platnosti dne 28.5.2002, se však nikdy nestal účinným. Služební zákon byl svého času přijat pod značným časovým tlakem, jelikož se jednalo o jednu z podmínek vstupu České republiky do Evropské unie.⁶⁹ Služební zákon měl nabýt plné účinnosti dne 1.1.2004, avšak k účinnosti zákona jako celku nikdy nedošlo, jelikož byla celkem pětkrát odložena. Nejprve došlo k odložení na 1.1.2005, podruhé na 1.1.2007, potřetí na 1.1.2009 a naposledy na 1.1.2012. Odkládání zákona bylo zdůvodňováno nedostatkem finančních prostředků na jeho realizaci, dále šlo také o to, že zákon v podobě z roku 2002 byl administrativně náročný, přičemž svěřoval rozsáhlé pravomoci ve věcech státní služby generálnímu řediteli státní služby a personálním ředitelům v ministerstvech a v Úřadu vlády ČR.⁷⁰

*„Po jmenování vlády Bohuslava Sobotky přijala tato vláda dne 29.1.2014 usnesení č. 85/2014, o zpětvzetí některých vládních návrhů zákonů z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně, kdy se jednalo o 9 vládních návrhů zákona, avšak v legislativním procesu v Poslanecké sněmovně zůstal projednání pouze sněmovní tisk č. 71/2014 předložený skupinou sociálně demokratických poslanců.“*⁷¹ Při projednávání tohoto sněmovního tisku v prvním čtení ve výborech (Ústavně právní a Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj) se naplno projevil důsledek nestandardního legislativního procesu. Neobvyklé také bylo, že ve výborech se neprojednával návrh změn původního služebního zákona, ale naopak byl projednáván návrh nového zákona o státní službě, kdy podobným způsobem nebyl v historii České republiky žádný jiný pozměňovací návrh koncipován, šlo tedy o první precedens svého druhu, tzv.: *„komplexní pozměňovací návrh“*.⁷² Další zádrhel při přijímání ZSS se objevil dne 8.10.2014, kdy jej vetoval Prezident republiky Miloš Zeman, který nesouhlasil s nestandardním legislativním postupem, nejasnými a neurčitými ustanoveními a zejména však s úpravou týkající se funkcí tzv.: *„politických náměstků“*, kvůli kterým své veto již dopředu avizoval.⁷³ Poslanecká sněmovna tak

⁶⁹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: Správní právo ..., s. 341.

⁷⁰ *Analýza možnosti jedině komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě* [online]. vlada.cz, [cit. 3. března 2019]. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_zs.pdf>.

⁷¹ KOTTNAUER: *Zákon o státní službě...*, s. 14.

⁷² Tamtéž.

⁷³ POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - složitý zrod nového zákona. *UNeS – Unes, účetnictví neziskového sektoru (Wolters Kluwer)*, rok 2015, číslo 1. Dostupné v ASPI.

ZSS projednávala znovu a dne 24.10.2014 jej opakovaně odsouhlasila, kdy zákon nabyl platnosti dne 6.11.2014 a plné účinnosti dle ust. § 207 ZSS dne 1.1.2015.

ZSS byl za dobu své existence již několikrát novelizován, přičemž nejvýznamnější novela dotýkající se naplňování cílů právní úpravy, jakými jsou depolitizace, transparentnost a profesionalizace státní služby je Zákon č. 35/2019 Sb. V tomto smyslu je nejdůležitější přidání nové možnosti, jak z funkce odvolat státního tajemníka, a to stejným způsobem jako náměstka pro státní službu dle ust. § 60 odst. 3 ZSS. K tomu se váže přísnější přístup k činnosti představených obecně, kdy dle ust. § 60 odst. 1 písm. b) ZSS má ten, kdo je do funkce jmenoval, možnost je odvolat, pokud jejich služební hodnocení obsahuje závěr o tom, že představený dosahoval nevyhovujících a nově i dostačujících výsledků. Dále má smysl zmínit ust. § 51 odst. 1 ZSS, kdy přibyla povinnost konat výběrové řízení pokaždé na obsazení služebních míst náměstka pro státní službu, státního tajemníka, vedoucího služebního úřadu, náměstka pro řízení sekce, ředitele sekce a personálního ředitele sekce pro státní službu. Tyto změny budou zhodnoceny ve čtvrté kapitole této diplomové práce.

3 Právní úprava státní služby

Státní služba, která je víceméně podmnožinou veřejné služby je součástí veřejné správy. Veřejná služba stojí na ústavním principu „služebnosti veřejné moci“, kdy veřejná moc má sloužit občanům. Tento princip je zakotven v čl. 2 odst. 3 Ústavy, který formuluje pravidlo, že státní moc slouží všem občanům.⁷⁴ Samotnou státní službu nemůže úřad vykonávat samostatně, ale je vykonávána prostřednictvím konkrétních osob, úředníků, jenž jsou v zaměstnaneckém poměru ke státu nebo jiné veřejnoprávní právnické osobě. Tito úředníci tvoří osobností základ veřejné správy, který je personální stránkou veřejné správy, kdy z těchto pojmů vyplývá, že základ veřejné správy se skládá z lidí, jež se podílejí na výkonu státní moci jako zaměstnanci.⁷⁵

Ústavy států překonávajících přechod z totalitních, fašistických či vojenských režimů k režimům demokratickým mívají většinou státní službu upravenou velmi dopodrobna, kdy ustanovení těchto ústav obvykle obsahují např.: právní principy, jimiž se musí zákonodárce řídit i při přijímání služebních zákonů, kdy se jedná o následující principy: právo na svobodný přístup k veřejným úřadům, ustanovení o jmenování státních úředníků monarchou, prezidentem či vládou, odpovědnost úředníků a možnost jejich stíhatelnosti bez zvláštního souhlasu, spoluodpovědnost státu za výkon pravomoci jednotlivých úředníků, neutralita státní služby a její věrnost ústavě. Většina ústav rovněž obsahuje ustanovení delegující oblast státní služby zvláštnímu zákonu.⁷⁶

3.1 Ústavní základy státní služby

Ústava zakotvuje státní službu v čl. 79 odst. 2, který zní: „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“ Je nutné hned ze začátku zmínit, že toto ustanovení se týká pouze zaměstnanců „civilní státní služby“, a to ne zdaleka všech⁷⁷ a navíc existuje celá řada zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů, kteří v důsledku specifických požadavků kladených na svá povolání již mají upraveny pracovní poměry ve zvláštních zákonech.⁷⁸ Samotné zakotvení institutu státní služby do ústavního zákona vyplývá z historické zkušenosti ústavodárce s faktickým ovládnutím státní správy po personální i

⁷⁴ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ: *Základy správní vědy...*, s. 121.

⁷⁵ Tamtéž.

⁷⁶ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 22.

⁷⁷ Viz. negativní vymezení dle ust. § 2 zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě.

⁷⁸ Jedná se např.: o zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo o zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

ideologické stránce Komunistickou stranou Československa, což vedlo k nežádoucím vztahům podřízenosti a nadřízenosti, které znemožňovaly výkon veřejné správy ve veřejném zájmu.⁷⁹ Uvedený článek Ústavy dále zákonodárci přikazuje, aby přijal zákon, jehož předmětem bude úprava právních poměrů zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech.⁸⁰ Jedná se tedy v podstatě o blanketní normu odkazující na budoucí zákonnou úpravu „civilní státní služby“.⁸¹ Tomuto ustanovení je zároveň přisuzován následující význam, jímž je „zakotvení ústavní záruky, že postavení zaměstnanců státu ve správních úřadech je upraveno samostatně a odlišně od obecné soukromoprávní úpravy výkonu závislé práce obsažené v zákoníku práce.“⁸² Zmiňovaný článek Ústavy sice nezmiňuje žádné zásady státní služby, tyto jsou však odvoditelné z dalších částí ústavního pořádku. Z principů právního státu se dá odvodit zájem na výkonu státní správy v mezích zákonů bez žádných nežádoucích excesů.⁸³ Zaměstnanci ve služebním poměru vykonávající veřejné funkce, avšak nepodílející se na správě věcech veřejných jsou chráněni před diskriminací dle čl. 3 Listiny ve spojení s konkrétním základním právem, zejména právem na svobodnou volbu povolání či podnikání dle čl. 26 Listiny.⁸⁴ Na státní zaměstnance by se však neměla vztahovat rozšířená ochrana dle čl. 21 odst. 4 Listiny systematicky zařazeného pod politická práva, podle kterého mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Veřejná funkce v sobě svojí povahou představuje správu věcí veřejných a je prováděna ve veřejném zájmu, disponuje vrchnostenskými kompetencemi a osoby ji vykonávající jsou do služby obsazovány volbou či jmenováním, nikoliv uzavřením služebního poměru.⁸⁵ Rozdílně však k tomuto článku Listiny přistupuje Kněžínek, kdy podle něj se aplikuje i na uchazeče o zaměstnání ve služebním poměru, když zároveň z tohoto článku vyvozuje základní právní východisko pro nastavení transparentních a nediskriminačních pravidel pro přijímání do státní služby.⁸⁶

Služební zákon přijatý podle čl. 79 odst. 2 Ústavy „měl zakotvit předpoklady pro přístup k veřejným funkcím v celém rozsahu a zakotvit v normě s takto obecnou působností osobní

⁷⁹ JÄGR, Petr. In RYCHETSKÝ, Pavel, (ed). *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 738.

⁸⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 511.

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Tamtéž.

⁸³ JÄGR, Petr. In RYCHETSKÝ: *Ústava České republiky...*, s. 739.

⁸⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ: *Listina základních práv a svobod: komentář...*, s. 510.

⁸⁵ Tamtéž.

⁸⁶ KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, 2015, číslo 6. Dostupné v beck-online.

*předpoklady přímo ve vztahu k demokratické společnosti, nikoli pouze zprostředkovaně a negativně - s odkazem na minulou přílišnou lojalitu k totalitnímu státu a jeho represivním složkám.*⁸⁷ Tento požadavek byl před účinností ZSS definován tak, že do státní služby nelze jmenovat fyzickou osobu, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku ČR a řádně vykonávat službu.⁸⁸ Při obsahovém naplnění tohoto požadavku měly být přijatým služebním zákonem nahrazeny lustrační zákony, které se dle judikatury ESLP (Bobek proti Polsku) a Ústavního soudu ČR mohou týkat výhradně funkcí ve veřejné službě a k jejichž přijetí musí dojít bezprostředně po pádu totalitního režimu, kdy jejich opožděným přijetím či aplikací klesá jejich legitimita a naopak vzniká podezření z jeho účelového zneužívání vůči určitým skupinám osob.⁸⁹

3.2 Zákonná úprava státní služby

V České republice platí duální režim veřejné služby, kdy *„právní postavení zaměstnanců, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu je upraveno zvláštním zákonem, tedy ZSS, a pro případy, kdy zaměstnání ve správních úřadech nevyžaduje pro svá specifika zvláštní právní úpravu, odkazuje ZSS na konkrétní ustanovení Zákoníku práce, např.: odměňování, podmínky práce, přesčasy, aj.*⁹⁰ Mezi ZSS a Zákoníkem práce tedy panuje vztah delegace, tz.: Zákoník práce se použije jen v těch konkrétních případech, kdy na něj ZSS výslovně odkazuje,⁹¹ avšak rozsáhlá delegace ZSS na Zákoník práce, připomíná spíše subsidiaritu, některými autory je proto označována za tzv.: „dílčí subsidiaritu.“⁹²

Odlišná zákonná úprava platí pro úředníky územních samosprávných celků, kdy ti jsou v pracovním poměru k obcím či krajům, přičemž tyto pracovní právní vztahy jsou regulovány ZUUSC, který je ve vztahu speciality k Zákoníku práce. ZUUSC upravuje odchylně od Zákoníku práce především podmínky vzniku a průběh pracovního poměru, povinnosti a vzdělávání úředníků.⁹³

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5.12.2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01.

⁸⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ: *Listina základních práv a svobod: komentář...*, s. 510 a 511.

⁸⁹ Tamtéž.

⁹⁰ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 339.

⁹¹ Tamtéž.

⁹² PICHRT, Jan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 5.

⁹³ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 339.

4 Depolitizace, transparentnost a profesionalizace

ZSS naplňuje tyto cíle mnohdy v různém rozsahu, než to dělal dlouho platný, avšak nikdy neúčinný Služební zákon. V této diplomové práci kladu důraz především na naplnění dvou z těchto cílů ZSS, a to profesionalizace a úzce s ní související transparentnost. V následujících podkapitolách se budu věnovat rozboru a srovnání těch ustanovení obou zákonů, které mají povětšinou přímou návaznost na dosahování těchto dvou cílů.

Politizace může probíhat různými způsoby, jako např.: kontrola politické reprezentace nad činností úředníků, zejména těch vysoce postavených, způsoby prosazování významných politických agend, mírou politického ovlivňování přijímacích nebo jmenovacích procesů ve státní správě, tedy personální pravomoc či politická angažovanost samotných úředníků.⁹⁴ Podle důvodové zprávy k ZSS si je zákonodárce politizace státní správy velmi dobře vědom a označuje jí za negativní jev a ZSS má být proti ní primárně zaměřen, avšak už nijak neodůvodňuje, v čem se tyto negativa skrývají, viz.: „*Státní službu je nezbytné jednotně organizovat, řídit, kontrolovat a výrazněji oddělit od politického vlivu*“, nebo dále uvádí: „*Zatímco na krajské a obecní úrovni existují alespoň základní institucionální záruky oddělení politických funkcí od úřednických (instituty tajemníků obecních úřadů, ředitelů krajských úřadů upravené obecním a krajským zřízením), na ústřední úrovni není depolitizace výkonu státní správy zajištěna žádným způsobem.*“⁹⁵ Politizace však nutně nemusí mít pouze negativní projevy. Jedním z nich je efektivnější kontrola výkonu veřejné správy orgány politické moci, kdy ta je legitimizována jejich demokratickou volbou. Politizace může dále vytvářet lepší vztahy mezi politickými představiteli a veřejností právě skrze výkon veřejné správy, kdy mohou tito političtí představitelé vystoupit ze „slonovinové věže“ a odstranit odloučenost často velmi obecného a pro veřejnost nepochopitelného politického rozhodování od konkrétních individuálních rozhodnutí veřejné správy o problémech samotných občanů, kdy tito mohou nabývat pocitu, že skrze konkrétní úředníky o jejich individuálních problémech rozhodují právě politici.⁹⁶ Důsledkem větší míry pravomoci politických představitelů na otázky týkající se kariér státních zaměstnanců může být i

⁹⁴ KOHOUTEK, Jan, NEKOLA, Martin. *Politizace pracovníků ministerstev v České republice dle pracovních pozic: současná teorie a praxe* [online]. Sociální studia / Social Studies, 2016, [cit. 15. března 2019]. Dostupné na: <https://www.researchgate.net/profile/Martin_Nekola/publication/315619716_Politizace_pracovniku_ministerstev_v_Ceske_republice_dle_pracovnich_pozic_soucasna_theorie_a_praxe/links/58e226f9a6fdcc41bf95390b/Politizace-pracovniku-ministerstev-v-Ceske-republice-dle-pracovnich-pozic-soucasna-teorie-a-praxe.pdf>.

⁹⁵ Důvodová zpráva k Zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013. Dostupné v ASPI.

⁹⁶ PETERS, Brainard, Guy, PIERRE, Jon. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the quest for control*. New York: Routledge, 2004, s. 7.

účinnější reakční schopnost veřejné správy na nastalé problémy, kdy při jejich vzniku není pro politické představitele složité např.: obměnit úřednický aparát. Objevují se také názory, že obsazování služebních míst na základě politických kritérií je nejvíce shodné s principy demokracie, kdy dochází k tomu, že mezi státními zaměstnanci jsou zastoupeny všechny názorové skupiny ve společnosti, tzv.: „model reprezentativní byrokracie.“⁹⁷ Proti pozitivům však dle mého mínění značně převažují negativa. Tím prvním je výchozí kritérium, podle kterého je nahlíženo na kariéry státních zaměstnanců, a to zejména u procesu přijetí do služby, obsazování a udržení služebních míst a jejich opuštění, kdy je tímto kritériem kritérium politické příslušnosti nebo loajality, náklonnosti, nebo inklinaci k politickému uskupení či jednotlivci nebo známost s nimi, namísto kritérií vzdělání, odbornosti, dosažených výsledků, atd...⁹⁸ Služební místo může být rovněž obsazeno osobou za odměnu, za poskytnutí dřívější nebo budoucí služby uskutečněné pro politického představitele majícího pravomoc dané služební místo obsadit, nebo vliv, jímž působí na orgán obsazující toto služební místo, kdy tento tzv.: klientelismus velmi často odradí odborníky bez „vlivných známých“ od toho, aby se ucházeli o místo ve státní správě a díky tomu nemusí být dosaženo profesionalizace jako dalšího cíle ZSS. Každé jednání, které snižuje kredit státní správy ve společnosti tak zákonitě snižuje i prestiž zaměstnání v ní a tím se i snižuje zájem o toto zaměstnání, jelikož zájemci o státní službu se téměř výhradně rekrutují z té samé společnosti. Projevit se může i negativní vnímání politiky v očích veřejnosti, kdy v silně politizovaném systému státní správy může být spojen jakýkoliv negativní postoj k politice s negativním postojem ke státní správě, a opět tak klesá atraktivita zaměstnání ve státní správě. Přitom pozitivní nazírání veřejnosti na výkon veřejné správy by měl být jedním z cílů zákonodárství ve věcech státní služby, jelikož občané vnímají veřejnou správu skrze konkrétní skutky čistě konkrétních úředníků, a na základě hodnocení tohoto výkonu se buď zvyšuje, nebo naopak snižuje legitimita veřejné správy v očích veřejnosti.⁹⁹

Depolitizací se obecně rozumí rozlišení míst politických od míst úřednických a politického vedení veřejné správy od úřednických personálních kompetencí. Jejím důsledkem je pak především stabilita státní správy, která není možná v případě, kdy se pravidelně se změnou politických představitelů obmění také značná část úředníků. Zákonodárce v důvodové zprávě

⁹⁷ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 317.

⁹⁸ PETERS, Brainard, Guy, PIERRE, Jon. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the quest for control*. New York: Routledge, 2004, s. 52.

⁹⁹ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 318.

k ZSS uvádí, že depolitizace je jedním z principů tohoto zákona.¹⁰⁰ Toto téma je také obsaženo v doporučujících/koncepčních dokumentech mezinárodních organizací, jejichž členem je i Česká republika, konkrétně v dodatku k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, týkajícího se vzorového kodexu chování veřejného činitele, kdy v čl. 16 tohoto dodatku jsou obsaženy obecné principy, podle kterých by se měla řídit politická aktivita státních zaměstnanců v členských zemích Rady Evropy.¹⁰¹ Veřejní funkcionáři by měli striktně odlišit svůj profesní a politický život, kdy politické působení nesmí mít vliv na faktický výkon státní správy, a zároveň by mělo být nastoleno prostředí, které nevzbuzuje pochybnosti o výkonu státní správy nezávislém na politické moci. Dále se státní zaměstnanec při výkonu svých služebních povinností nesmí nechat zneužít k plnění něčích partikulárních politických zájmů. Také se doporučuje, aby se někteří státní zaměstnanci, u kterých to odůvodňuje povaha jejich služební činnosti, podrobili zvláštním právem souladným omezením jejich politických práv.¹⁰²

Pro depolitizaci hovoří i ten argument, že cílem veřejné služby jako součásti veřejné správy je služba celé společnosti, nikoli jen pouhým partikulárním politickým zájmům.¹⁰³ ZSS se snaží dosáhnout depolitizace pomocí právní úpravy, která má vložit hranici mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě.¹⁰⁴ Spolu s depolitizací státní správy souvisejí její profesionalizace a stabilizace a v neposlední řadě má jít o nástroj boje proti korupci, kdy výsledkem přijetí právní úpravy měla být odpovědná, transparentní, nekorumpovatelná a nezávislá státní správa bez politických vlivů.¹⁰⁵

Předně je třeba zmínit, že cílem služebního zákona nebývá obecně to, aby se vztahoval na politické funkce, např.: náměstek ministra, ani na zaměstnance, vykonávající činnost pro členy vlády a jejich náměstky, kdy se jedná o osoby přímo či nepřímo spojené s politickou mocí, avšak často u nich dochází k profesnímu střetávání se státními zaměstnanci, zejména těmi ve vedoucích pozicích.¹⁰⁶ Podle Kottnauera se jedná o náměstky členů vlády, vedoucí ústředních orgánů státní správy, u kterých není v čele člen vlády, a jejich náměstky, kdy tyto funkce mají být pro účel

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k Zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013. Dostupné v ASPI.

¹⁰¹ Recommendation no. R. (2000)10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/16806cc1ec>>.

¹⁰² Tamtéž.

¹⁰³ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 312.

¹⁰⁴ PROKSOVÁ, Iva. Služební zákon jako nástroj depolitizace veřejné správy? In SKULOVÁ, Soňa (ed). *Dny Práva 2015: Část IX. – Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2016, s. 292.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ PICHRT, Jan. In PICHRT: *Zákon o státní službě...*, s. XLI.

právní úpravy považovány za funkce politické.¹⁰⁷ Dále tomuto výčtu ještě přidává funkce pracovně spojené s politickými funkcemi, to je na tiskového mluvčího člena vlády, popř. vedoucího ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády, vedoucího organizačního útvaru pracujícího pro člena vlády, poradce člena vlády a další jinak označené funkce a činnosti vykonávané pro člena vlády, vedoucí dalšího ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády a jeho náměstka.¹⁰⁸

4.1 Zajištění depolitizace před účinností zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

V České republice až do účinnosti ZSS neexistovala žádná právní pravidla se silou zákona, která by upravovala proces obsazování pozic ve státní správě. Státní zaměstnanci byli přijímáni do soukromoprávního pracovního poměru a oproti zaměstnancům v soukromém sektoru se lišil jejich pracovněprávní vztah pouze omezeními zvláštními povinnostmi, které stanovil Zákoník práce. Některé z nich mířily na naplnění požadavku depolitizace státní správy. Jedním z nich je ust. § 303 Zákoníku práce, které stanovilo taxativně vymezeným zaměstnancům státu, kteří z důvodu veřejného zájmu mají vedle obecných povinností kogentně uloženy ještě povinnosti další, které měly sloužit k řádnému a nestrannému výkonu státní správy.¹⁰⁹ Zákoník práce nestanovil státním zaměstnancům zvláštní povinnost zdržet se členství nebo vykonávání funkcí v politických stranách nebo politických hnutích dle Zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Povinnost nezohledňovat při výkonu státní správy své politické přesvědčení je jen velmi obecně stanovena v ust. § 303 odst. 2 písm. d) Zákoníku práce, který zní: povinnost „*zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného*“. Vůči Zákoníku práce byl ohledně právní úpravy zvláštních povinností pro zákonem stanovený výčet státních zaměstnanců označených jako veřejní funkcionáři speciální Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „Zákon o střetu zájmů“). Zaměstnanci státní správy, kteří jsou dle Zákona o střetu zájmů označeni jako veřejní

¹⁰⁷ KOTTNAUER, Antonín. K právní úpravě občanské státní služby. Právní rozhledy, 1999, číslo 11. Dostupné v beck-online.

¹⁰⁸ Tamtéž

¹⁰⁹ VYSOKAJOVÁ, Margerita, (ed). *Zákoník práce: komentář*. 5. vydání. Praha. Wolters Kluwer ASPI, 2015, Dostupné v ASPI.

funkcionáři a spadají tak do působnosti Zákona o střetu zájmů jsou dle ust. § 2 odst. 2 písm. c) „vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle Zákoníku práce právnické osoby zřízené zákonem, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost školy nebo školského zařízení,“ a podle téhož ustanovení písm. d) „vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle Zákoníku práce v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb, nebo představený podle ZSS, nejde-li o vedoucího oddělení nebo o příslušníka zpravodajské služby.“ Z toho vyplývá, že Zákon o střetu zájmů se týká těch státních zaměstnanců, kteří jsou jmenováni na služební místo představeného dle ust. § 51 ZSS. Zákon o střetu zájmů dále stanovuje neslučitelnost funkce poslance nebo senátora se služebním poměrem k České republice, jde-li o jmenovanou funkci nebo o funkci, v níž se při výkonu státní správy rozhoduje na ministerstvu nebo na jiném správním úřadu dle ust. § 5 odst. 3 písm. a) Zákona o střetu zájmů. Zde se jedná o omezení práva přístupu k voleným a veřejným funkcím a přímé participace na nich, tedy o omezení pasivního volebního práva.

4.2 Zákaz vykonávání funkcí v politických stranách či hnutích

Tento zákaz je postaven na předpokladu, že pro demokratickou společnost je nepřijatelné, aby partikulární politické zájmy zasahovaly do běžného výkonu státní správy, na základě čehož jsou přijímána pravidla, která zabraňují osobám, u nichž hrozí riziko takového zásahu, podílet se na výkonu správních činností. Přesto by však měla být určitá výšeč politického vedení v organizačních a personálních věcech státní správy zachována, a to zejména z důvodu politické odpovědnosti za vedení, např.: ministr odpovídá za vedení ministerstva.¹¹⁰ Oba přijaté služební zákony obsahovaly částečné omezení zvláštního sdružovacího práva v politických stranách dle čl. 20 Listiny, zejména se jedná o právo občanů na sdružování v politických stranách. Toto právo je možné omezit dle čl. 20 odst. 3 Listiny za současného kumulativního naplnění podmínky formální, tedy stanovení omezení zákonem a materiální, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.¹¹¹ K tomuto právu se pojí i zákaz diskriminace dle čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého se „základní práva zaručují všem bez rozdílu

¹¹⁰ KOTTNAUER, Antonín. K právní úpravě občanské státní služby. Právní rozhledy, 1999, číslo 11. Dostupné v beck-online.

¹¹¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ: *Listina základních práv a svobod: komentář...*, s. 487.

politického či jiného smýšlení.“ Zároveň je nutné brát v potaz ultimem obsaženou v čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy že „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena,*“ na základě restriktivního výkladu tak může být do tohoto práva zasaženo v zásadě pouze tehdy, pokud porušení jiných práv a svobod dosahuje závažné intenzity, nestačí jen mírná intenzita porušení a už vůbec nestačí ohrožení.¹¹² „*Platí totiž, že tato hrozba musí být natolik silná, že legitimizuje omezení výkonu tohoto základního práva. Jak dovodila judikatura, pouze zájem na ochraně ohrožených práv a zájmů, které jsou svojí hodnotou srovnatelné s právem sdružovat se, může vyvážit zásah do tohoto práva.*“¹¹³ Ve služebním zákoně byla pro představené¹¹⁴ stanovena zvláštní povinnost, kdy po dobu trvání služebního poměru nesmí představený vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí dle ust. § 64 Služebního zákona, avšak na ostatní státní zaměstnance se tento zákaz nevztahoval. Členství v politických stranách či hnutích však nebylo dle Služebního zákona zakázáno žádnému státnímu zaměstnanci, a to ani představeným, kdy je také třeba zmínit, že smyslem čl. 20 Listiny je hlavně ochrana každého občana sdruženého v politické straně či hnutí před omezováním svých práv na základě toho, že je členem politické strany či hnutí, že k nim veřejně projevuje své sympatie nebo se účastní jimi pořádaných akcí.¹¹⁵ Služební zákon však v této věci vymezil obecně platný požadavek, aby politické a světonázorové zaměření státního zaměstnance nebylo na újmu řádnému a nestrannému výkonu služby.¹¹⁶ Tato povinnost vychází z povinností obecnějšího rázu, které byly zejména stanoveny ust. § 61 odst. 1 písm. a) a b) Služebního zákona, tedy povinnost zachovávat při výkonu služby věrnost České republice dodržováním Ústavy a právního řádu při výkonu služby, kdy mají být hlavně respektována základní práva a svobody a zájmy České republiky, a dále se jednalo o povinnosti vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, kdy z těchto povinností vyplývá, že k jejich splnění nestačí postupovat pouze podle textu právních předpisů, ale k jejich aplikaci musí státní zaměstnanec přistupovat s vědomím o souvislostech

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ Tamtéž.

¹¹⁴ Definice představeného obsahoval Služební zákon v ust. § 9 odst. 1, který zněl: *Představenými jsou vedoucí státní zaměstnanci, kteří jsou oprávněni vést na jednotlivých stupních řízení správního úřadu podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu závazné příkazy. Představenými mohou být rovněž fyzické osoby, které jsou ve služebním poměru podle zvláštního právního předpisu.*

¹¹⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ: *Listina základních práv a svobod: komentář...*, s. 477.

¹¹⁶ KOCOUREK, Jiří. *Služební zákon komentář, prováděcí předpisy*. Praha: Eurounion, 2005, s. 95.

týkajících se ústavního pořádku České republiky, principů právního státu a spravedlnosti.¹¹⁷ Podle těchto obecných pravidel je nepřípustné jak jednání, jehož důsledkem je ohrožení důvěry ve spravedlivý a nestranný výkon služby, tak i takové jednání, které může svojí povahou vyvolat byť i jen pochybnosti o dodržení výše zmíněných principů, pro jejichž porušení tak obvykle postačí, jestliže dané jednání státního zaměstnance je schopno objektivně tyto pochybnosti vyvolat, aniž je nezbytné, aby důsledkem tohoto jednání došlo ke skutečnému porušení těchto principů,¹¹⁸ tj.: k jejich porušení stačí potenciální ohrožení. Tento zákaz je odůvodněn zejména zájmem na co nejvyšší legitimitu výkonu státní správy v očích veřejnosti, kdy i v souvislosti s požadavkem potřebnosti u testu proporcionality se nejedná o zásah absolutní. Zákazu podléhají pouze představení, tedy vedoucí zaměstnanci obvykle vystupující za správní úřady navenek, u kterých je na základě zvýšených pravomocí legitimní omezit některá jejich politická práva ve velmi mírném rozsahu, kdy toto omezení má potenciál dosáhnout výše uvedeného cíle.

V ust. § 80 ZSS je pro představeného¹¹⁹ státního zaměstnance stanoven identický zákaz s ust. § 64 Služebního zákona, tedy zákaz vykonávat po dobu trvání služebního poměru funkce v politických stranách či hnutích. Dle komentáře k ZSS se jedná o zákaz absolutní a bezpodmínečný, kdy toto pravidlo nemůže být ničím prolomeno, ani např.: souhlasem nadřízeného, přičemž je zcela bez významu, zda představený funkci ve straně skutečně vykonává, anebo jí pouze formálně zastává.¹²⁰ Jedná se zejména o funkci předsedy nebo místopředsedy politické strany či hnutí, tj. funkce statutárního orgánu, případně o funkce v orgánech rozhodčích a revizních příslušné politické strany či hnutí, přičemž zákaz je ale třeba vztáhnout i na případy, kdy představený vede místní buňku politické strany či hnutí anebo je členem širšího vedení politické strany či hnutí, ať už jde o předsednictvo, ústřední výbor nebo jinak nazvaný řídicí orgán politické strany či hnutí. V pochybnostech bude potřeba vycházet ze stanov konkrétní politické strany či hnutí.¹²¹ Zákaz se na základě zásady legality dle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny ve spojení s výše uvedenou ultimou dle čl. 4 odst. 4 musí vykládat restriktivním způsobem a použije se tak pouze na „formální funkcionářství“ v politických stranách či hnutích,

¹¹⁷ Tamtéž, s. 93.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ Definice představeného dle ust. § 9 odst. 1 ZSS: *Představeným je 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. Za představeného se za podmínek stanovených tímto zákonem považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby; představeným může být i příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání.*

¹²⁰ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT: *Zákon o státní službě...*, s. 240.

¹²¹ Tamtéž.

ale již nemůže být aplikován na „materiální“, neboli skutečnou moc či vliv státního zaměstnance na činnost politické strany či hnutí. Právě zákaz pouhého formálního funkcionářství vyvolává mírné pochybnosti o dosažení depolitizace, jelikož tento zákaz se dá zřetelně velmi snadno obejít, kdy státním zaměstnancům postačí nelpět na funkcích v politických stranách či hnutích a uspokojí se s faktickým uplatňováním vlivu, a takto očividné obejítí zcela jistě nezvýší legitimitu výkonu státní správy v očích veřejnosti. Nutno však podotknout, že není vůbec žádoucí, aby šlo zájmu depolitizace vše stranou, včetně omezení politických práv státních zaměstnanců. Zde leží čistě na zákonodárci, aby našel rovnováhu mezi snahou o odstranění vlivu politických sil na běžný chod státních úřadů a optimálním zásahem do politických práv státních zaměstnanců, kterým se má tohoto odstranění dosáhnout. Pomoci při určení, zda je zásah do části práva na členství v politických stranách legitimní, může test proporcionality, jak jej používá ve své judikatuře Ústavní soud České republiky¹²². Výše jsou rozebrány první dva body tohoto testu. Prvním je kritérium vhodnosti, kterým se určuje, zda zásah do práva nebo svobody je způsobilý k dosažení legitimního cíle, jenž je zákonem sledován. Jak již bylo uvedeno, zásah do práv je velmi mírný a zdaleka se netýká všech státních zaměstnanců. Stanoveného cíle může dosahovat pouze doplňkově, a ještě k tomu v souběhu s jinými prostředky, jimiž se má depolitizace státní služby dosáhnout. Navíc je potřeba zkoumat také legitimitu stanoveného cíle, což má povahu zkoumání předběžné otázky testu vhodnosti¹²³. Ta je zde dána společenskou potřebou po nezávislosti státní správy na politické moci. Druhým kritériem je potřebnost, tedy požadavek, aby byl stanovený co nejšetrnější v zásahu do práva nebo svobody. Zde se může opakovat argumentace zvolená výše. Státním zaměstnancům není zakázáno být členy politických stran či hnutí, pouze těm, jenž zastávají ve státní správě vedoucí pozice, je zároveň zakázáno zastávat řídicí pozice nebo pozice statutárních orgánů v politických stranách či hnutích. Velmi těžko se hledá ještě mírnější zásah do tohoto práva, který by byl zároveň schopen naplnit stanovený cíl. Od věci by však nebylo provést analýzu o tom, zda je stanovený cíl naplňován zákonem vymezeným způsobem a je-li tento způsob skutečně ten nejvhodnější. Třetím kritériem je proporcionalita v užším smyslu, kdy se mezi sebou posuzuje právo na členství v politických stranách či hnutích neboli zvláštní sdružovací právo a veřejný zájem na tom, aby rozhodování ve státní správě nepodléhalo politickým kritériím, dále také zájem o depolitizaci. Porovnání v kolizi

¹²² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

stojících práv a zájmů spočívá ve zvažování argumentů empirických, systémových, kontextových a hodnotových. Empirický argument znamená faktickou závažnost jevů, jež je spojován se zásahem do výše zmíněného zájmu, v probíraném případě se jedná o přetrvávající důležitost vlivu politického hlediska na rozhodování státních zaměstnanců. Systémový argument znamená zařazení dotčeného práva či svobody v systému základních práv a svobod, kdy právo na sdružování v politických stranách je v systematice Listiny zařazeno mezi politická práva, konkrétně se jedná o speciální právo sdružovací, přičemž právo na vykonávání funkcí v politických stranách či hnutích lze chápat jako jeho součást. Kontextový argument zkoumá další možné dopady, které mohou vzniknout při omezení jednoho práva v závislosti na dosažení stanoveného zájmu. V tomto případě je zákaz stanoven ex ante zákonem a nikdo nemá pravomoc jej svým svévolným zásahem zneužít, kdy jsou všichni uchazeči o vedoucí místo ve státní správě, kteří zároveň zastávají funkce v politické straně či hnutí, rovnocenně a najisto postaveni před volbu, zda jim je milejší být funkcionářem v politické straně či hnutí, nebo vedoucím státním zaměstnancem. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot. Zde by měl převážet veřejný zájem na odpolitizování státní správy. Důvodem je nezávislé rozhodování státních orgánů, jehož se dá dosáhnout právě odlišením politických funkcí od funkcí úřednických.

Zákonný zásah do základního práva dle čl. 20 Listiny je tak legitimní a v demokratickém právním státě akceptovatelný. Zde však musím vznést pochybnost nad efektivitou takto stanoveného zákazu, kdy dle výše použité argumentace zákonná úprava nevytváří neprostupnou hranici mezi vedoucími úřednickými místy a politickou mocí, nedochází tak k absolutnímu vyloučení vlivu politické strany či hnutí na činnost státního zaměstnance. V odborné literatuře se setkáváme s návrhem prohloubení zákazu prostřednictvím zakotvení podmínky časového rozestupu mezi ukončením politické funkce a nástupu na služební místo představeného.¹²⁴ Toto opatření může vést k posílení neutrality a nestrannosti státní správy, avšak přísun skutečných politických funkcionářů bez formální funkce na vedoucí místa ve státní správě pouze oddálí, když k přístupu na tyto místa zamezí jen v některých případech u zvláště netrpělivých uchazečů, přičemž se dá polemizovat nad množstvím takových případů v praxi. Dle mého mínění neexistuje kromě zákonem stanoveného omezení žádný lepší předběžný nástroj, který by zároveň nezahubil

¹²⁴ PROKSOVÁ, Iva. Služební zákon jako nástroj depolitizace veřejné správy? In SKULOVÁ, Soňa (ed). *Dny Práva 2015: Část IX. – Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2016, s. 294.

právo sdružovat se v politických stranách. „Materiální funkcionářství“ by tak mělo být v zásadě nejefektivněji redukováno zákonnými prostředky průběžnými a následnými, tedy prostřednictvím kontrolní činnosti a kárného trestání.

4.3 Proces přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst

Na politizaci státní služby má zásadní vliv způsob přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst. Tato diplomová práce má za cíl poukázat na ty oblasti služebního práva, které se dotýkají možných nežádoucích zásahů politické moci do orgánů moci výkonné. Proto v této podkapitole nebude věnován prostor všem podrobnostem zákonného procesu výběrového řízení, ale pouze několika jeho fragmentárním oblastem, u nichž je politické ovlivnění velmi snadno představitelné. Před účinností ZSS totiž nebyl stanoven jednotný a centralizovaný systém pro výběr státních zaměstnanců a ani nebyly tímto způsobem určeny minimální kvalifikační požadavky potřebné pro výkon služby. Zároveň neměly služební orgány při přijímání zaměstnanců povinnost vypisovat výběrová řízení či konkurzy, vedoucí úřadů státní správy nebo osoby odpovědné za výběr nových pracovníků mohli při výběru aplikovat téměř neomezenou libovůli.¹²⁵ Je zřejmé, že takto popsaný stav, který byl udržován absencí pravidel pro výběr státních zaměstnanců v zákoně, nemůže v žádném případě naplnit zákonem stanovený cíl depolitizace státní správy, jelikož vůbec nebrání politicky motivovanému přístupu k místům ve státní správě. Pomyslným krokem vpřed při stanovování hranic mezi politickými místy a místy úřednickými formou zákona je tak už jen samotné zakotvení výběrových řízení, ve kterých se uchazeči o místo ve státní správě posuzují čistě podle předvedeného výkonu. Tento krok výrazně podporuje ten fakt, že výběrové řízení je zároveň správní řízení, které probíhá zákonem formalizovaným způsobem a podporuje tak transparentnost výběru.

Do výběrových řízení na služební místa představených by se měl promítnout zákaz souběhu politických funkcí s vedoucími úřednickými funkcemi, který je popsán v předchozí podkapitole této diplomové práce. Avšak na základě výše uvedené argumentace se domnívám, že přístup politických funkcionářů do výběrových řízení se pouze omezí, přičemž úplné zastavení nehrozí.

Výběrová řízení představují formalizovaný, zákonem stanovený postup, který se obecně použije na obsazení volného služebního místa státního zaměstnance a volného služebního místa

¹²⁵ PICHRT: *Zákon o státní službě...*, str. XLIII.

představeného, pokud zákon o státní službě nestanoví jinak.¹²⁶ Podle ust. § 159 odst. 1 ZSS a ust. § 160 ZSS se na tento formální postup subsidiárně aplikuje Správní řád, za současného použití specifických ustanovení o řízení ve věcech služby. V případě výběrového řízení se jedná o zvláštní správní řízení o výběru žádosti dle ust. § 9 ve spojení s ust. § 146 správního řádu. Jednou z výjimek z řízení je dle ust. § 159 odst. 2 ZSS, že ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení se nevztahují na rozhodování o jmenování na služební místo představeného a odvolání z tohoto služebního místa, pokud spadá do působnosti vlády. V praxi se jedná náměstka ministra vnitra pro státní službu, personálního ředitele sekce pro státní službu na Ministerstvu vnitra, státní tajemníky a vedoucí ústředních správních úřadů. Vyloučení rozhodování, které je v působnosti vlády, z režimu správního řízení logicky zahrnuje i vyloučení dílčích úkonů, jež jsou součástí takové jmenovací procedury, tedy včetně toho, že činnost výběrové komise se v zásadě neřídí obecnými pravidly pro činnost výběrové komise, resp. se tato pravidla mohou uplatnit spíše subsidiárně v zájmu zachování garance transparentnosti řízení.¹²⁷ Tato výjimka je odůvodněna postavením vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci a výběrové komise mají v těchto řízeních pouze poradní povahu, a nemohou tak např.: zrušit usnesení vlády.¹²⁸ Služební zákon měl širší osobní a institucionální působnost, než má ZSS, jak je uvedeno výše v této diplomové práci, kdy se kupříkladu vztahoval i na zaměstnance ve státní zahraniční službě. Z toho vyplývají výjimečné případy dle ust. § 20 Služebního zákona, kdy se na obsazení určitých služebních míst nekoná výběrové řízení.

Výběrové řízení probíhá podle podmínek stanovených v ust. § 27 ZSS, přičemž zásadní vliv při něm má výběrová komise. Ta je při výběrových řízeních na „nevedoucí“ služební místa dle ust. § 28 odst. 1 tříčlenná, kdy na Úřadu vlády nebo na ministerstvu její složení určuje státní tajemník, z toho dva na návrh ředitele příslušného odboru a na ostatních služebních úřadech má toto na starosti jeho vedoucí. ZSS však nestanoví žádná kritéria na členství ve výběrové komisi, dokonce není ani zavedená povinnost, aby byl člen volební komise zaměstnán na daném služebním úřadu a v konečném důsledku nemusí jít ani o státního zaměstnance. Zde nastolil zákonodárce poněkud zapeklitou situaci, jelikož od uchazečů o služební místo vyžaduje určité kvality, kterých naopak nemusí dosahovat členové orgánů, které se podílí na jejich přijetí. Jako

¹²⁶ Případy, kdy se výběrové řízení nekoná stanoví ust. § 24 odst. 5 a § 51 odst. 5 ZSS.

¹²⁷ KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, 2015, číslo 6. Dostupné v beckonline.

¹²⁸ Tamtéž.

příklad uvádím základní předpoklad pro přijetí do služebního poměru dle ust. § 22 ZSS, kdy „do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu.“ Čebišová dále uvádí skeptickou poznámku, že nezávislost výběrové komise na ministerstvu nebo Úřadu vlády je narušena tím, že jí jmenuje státní tajemník, který je jmenovaný vládou na návrh ministra,¹²⁹ kdy tuto skepsi s ní sdílím. Předmětné ustanovení představuje rozkol s právní úpravou dle Služebního zákona. Ten ve svém ust. § 19 odst 4 stanoví: „Výběrová komise má 3 členy, které jmenuje a odvolává služební orgán ze státních zaměstnanců, kteří vykonávají službu ve služebním úřadu, který výběrové řízení vyhlásil. Členem výběrové komise je zpravidla státní zaměstnanec vykonávající službu v personálním útvaru.“ Pro srovnání lze ještě zmínit, jakým způsobem jsou obsazovány výběrové komise ve výběrovém řízení podle ZUUSC. Ta je dle ust. § 8 odst. 1 ZUUSC tříčlenná, a dle ust. § 8 odst. 2 druhé věty ZUUSC jí tvoří alespoň z jedné třetiny zaměstnanci územního samosprávného celku, který výběrové řízení vyhlásil. Pokud by se však přece jen měl stát členem výběrové komise státní zaměstnanec, neměl by možnost tuto povinnost dle ust. § 77 odst. 1 písm. m) ZSS odmítnout, kdy se jedná o plnění služebních povinností. ZSS dále nestanovuje, zda mají být vytvořeny stálé výběrové komise, nebo mohou být vytvářeny pro každé výběrové řízení zvlášť, kdy tuto otázku ponechává na uvážení odpovědného představeného. Dá se předpokládat, že zákonodárce byl, co se týče kreace výběrových komisí vůči státním tajemníkům a vedoucím služebních úřadů, záměrně benevolentní. Tento úsudek pramení ze srovnání se zkušebními komisemi vykonávajícími úřednickou zkoušku, na které jsou dle ust. § 37 ZSS kladeny mnohem přísnější požadavky, namátkou třeba platí pro její členy dle odst. 3 předmětného ustanovení povinnost nepodjatosti. Dále v tomto úsudku utvrzuje i výše citovaná úprava dle Služebního zákona a ZUUSC, jelikož kdyby zákonodárce chtěl pro výběrové komise stanovit obdobné kvality, tak by text zákona jednoduše převzal.

Výběrová komise vybírá dle ust. § 28 odst. 2 ZSS tři nejvhodnější žadatele z těch, kteří byli ve výběrovém řízení úspěšní, a sestaví pořadí dalších následujících ve výběrovém řízení úspěšných žadatelů, přičemž toto určení je pro služební orgán závazné. Jedná se o významnou pravomoc výběrové komise, díky které značně ovlivňuje, který uchazeč bude přijat na služební místo. Zde je nutné poznamenat, že zákonodárce dle mého názoru neměl opouštět právní úpravu

¹²⁹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: Správní právo..., s. 346.

dle ust. § 19 odst. 4 Služebního zákona, minimálně co se týče předpokladu státních zaměstnanců ve výběrových komisích. Úprava dle ZSS totiž umožňuje široké zneužití a v konečném důsledku může vést k účelnému obsazování výběrových komisí osobami, které mohou při výběrovém řízení uplatňovat politická kritéria. Tato obava je částečně zažehnávána zákonem stanoveným postupem výběrového řízení, kdy výběrová komise dle ust. § 27 odst. 3 ZSS vede se žadatelem pohovor, který se týká oboru služby. Dle ust. § 27 odst. 4 věty první ZSS je možné pohovor doplnit písemnou zkouškou, která je dle věty druhé předmětného ustanovení povinná v případech, kdy se výběrového řízení účastní 10 a více uchazečů, jejichž žádosti nebyly vyřazeny postupem dle ust. § 27 odst. 2 ZSS. Dalšími pojistkami proti zneužití jsou povinné vedení protokolu o průběhu a výsledku výběrového řízení dle ust. § 164 odst. 3 ZSS a možnost podávání námitek proti protokolu dle ust. § 164 odst. 4 ZSS. Přesto všechno je podle mého přesvědčení právní úprava dle ZSS nedostačující a v případech výběrových řízení netransparentní, zejména těch s nízkým počtem uchazečů mohou při „správném“ obsazení výběrové komise o přijetí na služební místo opravdu rozhodovat i jiná než odborná kritéria. Stále tedy existuje „zákonem posvěcená“ cesta, jak do státní správy dostat vhodného politického kandidáta.

Další možná, avšak velmi hypotetická obava pramení z té skutečnosti, že po proběhlém výběrovém řízení nemusí služební orgán uzavřít písemnou dohodu s bezprostředně nadřízeným představeným o přijetí jednoho ze tří nejhodnějších žadatelů úspěšných ve výběrovém řízení, a tak služební místo nebude po proběhnutém výběrovém řízení obsazeno.¹³⁰ Tato dohoda je však velmi sporná věc, jelikož se jedná o vložení soukromoprávní smluvní metody do formalizovaných služebních vztahů, v nichž platí hierarchické vztahy založené na principu subordinace.¹³¹ Místo vícestranného právního úkonu by se spíše hodilo, aby bezprostředně nadřízený představený, pokud se má skutečně podílet na procesu výběru státních zaměstnanců, měl k dispozici spíše prostředek správního práva jako vyjádření dle ust. § 154 a násl. správního řádu. Dle ust. 28 odst. 4 ZSS má být výběrové řízení zrušeno a následuje vyhlášení nového výběrového řízení, resp. se opakuje totéž kolo výběrového řízení, jde-li o výběrové řízení na služební místo představeného.¹³² O zrušení výběrového řízení se dle ust. § 164 odst. 7 ZSS

¹³⁰ Ust. § 28 odst. 2 ZSS.

¹³¹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: Správní právo..., s. 346.

¹³² Čl. 40 odst. 9 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení.

vydává usnesení, které se poznamenává do spisu, takže se dle ust. § 76 odst. 3 třetí věty správního řádu nabývá právní moci poznamenáním do spisu a účastníci¹³³ se o něm vyrozumí vhodným způsobem a dle ust. § 76 odst. 5 věta třetí správního řádu nelze proti takovému usnesení odvolat. Zároveň je třeba uvést, že na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a jmenování na služební místo představeného není dle ust. § 23 odst 2 ZSS právní nárok, kdy tento nevzniká žádnému z úspěšných uchazečů z výběrového řízení, a to ani těm, kteří byli výběrovou komisí označeni jako tři nejvhodnější. Výše nastíněná obava potencionálně vyvstává z nekonečného opakování výběrového řízení, resp. téhož kola výběrového řízení, z důvodu, že „správný“ kandidát v proběhlém výběrovém řízení neuspěl. Politicky motivováno pak není přijetí na služební místo, nýbrž samotné opakování výběrového řízení.

Státní služba dle Služebního zákona byla koncipována jako „víceúrovňová“, kdy před jmenováním do služby dle ust. § 30 a násl. Služebního zákona musel každý úředník absolvovat přípravu na službu dle ust. § 17 a násl. Služebního zákona, jejíž výběrové řízení více odpovídá výběrovému řízení pro přijetí do služebního poměru dle ZSS. Ve výběrovém řízení dle ust. § 19 odst. 5 Služebního výběrová komise sestaví pořadí uchazečů, v jakém se výběrovém řízení umístili, přičemž toto pořadí opravňuje uchazeče dle ust. §19 odst. 6 Služebního zákona k přijetí k přípravě na službu. Služební zákon nestanoví, že se toto výběrové řízení musí konat pouze kvůli obsazení jediného pracovního místa v přípravě na službu, v souladu s ust. § 146 odst. 1 správního řádu může být tedy v řízení vybráno více uchazečů. Výraznou změnou oproti ZSS je však závaznost pořadí úspěšných uchazečů ve výběrovém řízení. Kdyby byla tato právní úprava přenesena i do ZSS, oslabila by se tím téměř neomezená autonomie služebního orgánu na úkor doporučení výběrové komise. Pro transparentnější výběrová řízení se tak jeví vhodnější právní úprava dle Služebního zákona se závazným pořadím úspěšných uchazečů, kdy tato zároveň znesnadňuje přijetí politicky vhodného uchazeče. Výše popsaná právní úprava výběrových řízení dle ZSS má tak menší potenciál odpolitizovat státní správu, než tomu je u Služebního zákona.

Další otázkou, kterou ZSS nastolil, je právní forma, jíž se vypořádává s úspěšnými a neúspěšnými žadateli, přičemž tato je důležitá zejména v ohledu na možnou procesní obranu žadatelů a má vliv na transparentnost výběrového řízení. Pokud by služební orgán o žádostech nevydával přezkoumatelné správní rozhodnutí, které je možné napadnout řádnými opravnými prostředky, měli by žadatelé možnost podat pouze námitky proti protokolu dle ust. § 164 odst. 3

¹³³ Účastníky řízení jsou dle ust. § 161 ZSS žadatel o přijetí do služebního poměru a státní zaměstnanec.

ZSS, kdy o těchto námitkách rozhoduje ta výběrová komise, u které probíhalo výběrové řízení. Je jisté, že o přijetí do služebního poměru a rozhodnutí o zařazení na služební místo, resp. služební místo představeného dle ust. § 30 ZSS se vydává správní rozhodnutí, a to až poté, co je uzavřena dohoda s bezprostředně nadřízeným představeným, viz.: čl. 40 odst. 7 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení. Ust. § 30 ZSS stanoví zvláštní náležitosti uvedeného rozhodnutí. Ze ZSS není dle ust. § 164 odst. 8 zcela jisté, zda se vydává rozhodnutí i ostatním žadatelům o nepřijetí do služebního poměru nebo o zamítnutí žádosti, a zároveň panuje nejistota v tom, zda se vydává jediné společné rozhodnutí pro všechny žadatele dle ust. § 146 odst. 1 ve spojení s ust. § 140 odst. 7 správního řádu, anebo se vydávají individuální rozhodnutí každému žadateli zvlášť. V případě výběrového řízení dle ZSS se totiž jedná o řízení o výběru žádosti dle ust. § 146 správního řádu, kdy podle ust. § 146 odst. 1 správního řádu se o takových žádostech vede společné řízení, v němž se dle ust. § 140 odst. 7 správního řádu vydává společné rozhodnutí. Kněžínek na tuto situaci nahlíží tím způsobem, že rozhodnutí služebního orgánu nemůže být nahrazeno tím, že se všem účastníkům výběrového řízení zašle vyrozumění o jeho výsledku, a nelze je mít dále za rozhodnutí ani tím, že výběrová komise zamítla námitky proti protokolu, kdy pro to uvádí následující důvody: „*Jednak proto, že i méně úspěšný žadatel, včetně žadatele, jenž neúspěšně podal námitky, může nakonec přeci jen být do služebního poměru přijat, odpadnou-li ti úspěšnější, a dále i z důvodu, že výběrová komise nemůže nahradit výlučnou kompetenci služebního orgánu jako jediného, kdo může s konečnou platností rozhodovat ve věci služebního poměru. Nelze tedy připustit výklad zákona, podle kterého by o přijetí rozhodoval služební orgán, zatímco o nepřijetí výběrová komise, a to navíc jen v některých případech.*“¹³⁴ Dále je podle Kněžíneka ZSS neúplný, jelikož neobsahuje pravidlo, zda se v řízení vydává o všech žádostech společné rozhodnutí, či nikoliv, kdy podle něj se o každé žádosti rozhoduje individuálně. Toto své stanovisko zdůvodňuje zejména poukázáním na ust. § 30 ZSS, jenž obsahuje výčet zvláštních náležitostí pro rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, rozhodnutí o zařazení na služební místo a rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného, přičemž tyto náležitosti se týkají pouze úspěšného žadatele, u kterého bylo služebním orgánem rozhodnuto o jeho přijetí, kdy z takové právní úpravy dovedl úmysl zákonodárce koncipovat rozhodnutí o těchto žádostech

¹³⁴ KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, 2015, číslo 6. Dostupné v bectonline.

jako rozhodnutí individuální.¹³⁵ Až o ostatních žádostech by tedy mělo být vydáváno rozhodnutí společné, výjimkou by však měly zůstat žádosti, které služební orgán vyřadil způsobem podle ust. § 27 odst. 2 ZSS, kdy výrokem takového rozhodnutí by se ostatní žádosti (úspěšných i neúspěšných) žadatelů zamítly povětšinou z důvodu, že byl ve výběrovém řízení vybrán jiný vhodnější žadatel. Rozhodnutí musí dosahovat kvalit dle ust. § 67 a násl. správního řádu, zejména musí být řádně odůvodněno dle ust. § 68 odst.2 správního řádu z důvodu přezkoumatelnosti, jelikož proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání, kdy odvolacím orgánem je dle ust. § 168 odst. 1 písm. b) ZSS nadřízený služební orgán a odvolání nemá dle ust. § 168 odst. 2 ZSS odkladný účinek, takže rozhodnutí jsou dle ust. § 74 odst. 1 předběžně vykonatelná. Z toho důvodu odvolání nebrání rozhodnutí o přijetí na služební místo, resp. na služební místo představeného, přičemž jde o řešení, které lépe vyhovuje potřebám služebních úřadů na co nejrychlejší obsazení volných služebních míst, na druhou stranu by ale případné zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem vedlo k nemalým aplikačním obtížím.¹³⁶

Dílčím závěrem si tak lze postěžovat pouze na to, že zákonodárce nestanovil povahu řízení o zamítnutých žádostech, kdy tato je však dovozena na základě subsidiarity správního řádu. V praxi však nemusí být výše rozepsaný postup dodržen, kdy by výsledek tohoto procesu byl paakt, tedy nulitní právní akt, se kterým právo vůbec nespojuje právní následky v něm vyjádřené, viz.: nicotné rozhodnutí dle ust. § 77 správního řádu.¹³⁷

Jinak ale zákonodárce do ZSS až na výše uvedené případy víceméně přebíral ustanovení týkající se výběrového řízení, kdy některé jeho prvky ještě vylepšil. Podrobná úprava výběrového řízení a souvisejících otázek v ZSS má potenciál nastolit právní rámec objektivitu výběru, zaručuje přezkoumatelnost výběrových řízení v zákonem stanoveném rozsahu, a především zabránit libovůli při obsazování služebních míst, což mít pozitivní efekt na odpolitizování státní služby a transparentní utváření její složky.¹³⁸

Dílčím závěrem tak je, že už samotné zavedení povinných výběrových řízení pro obsazení služebních míst je pozitivním prvkem, který může státní službu částečně odpolitizovat, zejména však činí celý systém mnohem transparentnější. Žadatelé o místo ve státní službě mají k dispozici

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, 2015, číslo 6. Dostupné v beck-online.

¹³⁷ GERLOCH, Aleš In HENDRYCH, Dušan (ed). *Právní slovník*. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. Dostupné v beck-online.

¹³⁸ PICHRT, Jan, KOPECKÝ, Martin. In PICHRT: *Zákon o státní službě...*, s. 86.

prostředky správní a soudní obrany, což lze vnímat jako pozitivní prvek, a i jako částečnou pojistku proti politickému rozhodování služebních orgánů, nad nimiž tak visí hrozba přezkumu jejich činnosti. Přesto však ani výběrová řízení neznamenají úplnou depolitizaci, kdy k tomuto závěru mě vedou zejména důvody uvedené v této podkapitole, jako účelové obsazování výběrových komisí, opakování výběrových řízení, libovolný výběr mezi třemi nejúspěšnějšími žadateli, nebo jmenování výběrových komisí na ministerstvech a Úřadu vlády politicky závislým státním tajemníkem.

4.4 Řízení státní služby

Dalším kritériem majícím vliv na depolitizaci je bez pochyby míra autonomie ústředního služebního úřadu v organizačních věcech státní služby na politických silách ve státě. Zmíněný ústřední služební úřad je doporučován především odbornou veřejností. Podle Veselé může mít pravomoc v organizačních věcech státní služby kromě konkrétních služebních orgánů, kde jsou státní zaměstnanci zařazení, také státní orgán pověřený správou osobních věcí určitého okruhu státních úředníků, tj.: „osobní úřad“, přičemž jednotné zaměstnavatelské subjektivitě státu odpovídá vybudování hierarchie osobních úřadů, na jejímž vrcholu stojí samotný ústřední orgán státní personální správy podřízený přímo vládě, nebo včleněný do některého vládního resortu, kdy bývá často podřízen předsedovi vlády. Ústřední orgán státní personální správy je tedy výlučným představitelem státu, který svou pravomoc deleguje na níže postavené osobní úřady, tímto je zabezpečena jednota systému státní služby.¹³⁹ Účelem této ústřední instituce, zabývající se personálním řízením státní služby, měl být především sjednocený, komplexní a koordinovaný nábor státních zaměstnanců, jenž by díky centralizaci, komplexnosti a stanovení jasných kritérií zabraňoval regionálním rozdílům v kvalitě a odbornosti přijímaných úředníků, dále se pak měla zabývat koncepční činností, metodickou pomocí a koordinační činností včetně vzdělávání.¹⁴⁰ Právě absence této instituce měla v minulosti vést k neúčinnému využívání personálu.

I koncepční práce se zabývají otázkou vyloučení politického ovlivňování personálního řízení ve státní správě. Podle těchto prací by měla existovat instituce odpovědná za řízení celého systému zaměstnanosti úředníků, přičemž obecnou povinnost v této oblasti má vláda, jež má

¹³⁹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 21.

¹⁴⁰ PICHRT: *Zákon o státní službě...*, s. XXXIX.

rovněž zajistit, aby nevznikaly kompetenční konflikty institucí, které mohou ovlivňovat právní postavení úředníků.¹⁴¹

Podle Služebního zákona mělo být výše uvedené ústřední řízení státní služby zavedeno, a to založením Generálního ředitelství státní služby při Úřadu vlády České republiky v čele s generálním ředitelem státní služby,¹⁴² který je dle ust. § 11 odst. 3 Služebního zákona ve svém úřadu zastupován zástupcem generálního ředitele. V Dohodě o partnerství pro programové období 2014–2020 je vznik generálního ředitelství státní služby jako nadresortního koncepčního, metodického, koordinačního a kontrolního orgánu klíčovým aspektem pro depolitizaci státní správy.¹⁴³ Po přijetí Služebního zákona opravdu došlo ke zřízení generálního ředitelství státní služby při Úřadu vlády České republiky, kdy pro něj byla vyčleněna budova a zaměstnával i několik zaměstnanců, avšak nikdy nebyla obsazena pozice generálního ředitele státní služby.¹⁴⁴ Generální ředitel ani jeho zástupce nebyli údajně jmenováni proto, že by úřad dle ust. § 236 odst. 1 Služebního zákona řídili po dobu pouhých 3 let od svého jmenování, avšak díky tomu vznikl stav nejistoty o tom, kdo vlastně generální ředitelství státní služby řídí, kdy podle Mikuleho to byl vedoucí úřadu vlády.¹⁴⁵ Dle ust. § 53 odst. 2 Služebního zákona měl být generální ředitel jmenován a odvoláván prezidentem republiky na základě návrhu vlády, avšak k tomuto nikdy za doby existence tohoto úřadu nedošlo. Podle výše zmíněné Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 mělo mít generální ředitelství státní služby ve své gesci nastavení, implementaci a kontrolu personalistických procesů (nábor, výběrová řízení, hodnocení, kárná opatření), vzdělávání (úřednickou zkoušku a vzdělávání s dopadem do celé státní správy), odměňování, kvalitu ve služebních úřadech a v neposlední řadě také systemizaci, která zabrání manipulacím s tabulkovými místy i organizační strukturou úřadů.¹⁴⁶

¹⁴¹ ŠPAČEK, David. In OCHRANA, František (ed). *Veřejná správa...*, s. 315.

¹⁴² PICHRT: *Zákon o státní službě...*, s. XLI.

¹⁴³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 26.8.2014 [cit. 25. března 2019]. Dostupné na: <[https://www.dotaceu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Dohoda%20o%20partnerstv%c3%ad/Dohoda-o-partnerstvi-\(srpen-2014\).pdf](https://www.dotaceu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Dohoda%20o%20partnerstv%c3%ad/Dohoda-o-partnerstvi-(srpen-2014).pdf)>.

¹⁴⁴ MICHL, Josef. *Schovaný úřad* [online]. euro.cz, 6.1.2005 [cit. 22. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.euro.cz/byznys/schovany-urad-799477>>.

¹⁴⁵ MIKULE, Vladimír. Potíže se státní službou (poznámka jen mírně ironická). *Právní zpravodaj*, 2005, číslo 2. Dostupné v beck-online.

¹⁴⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 26.8.2014 [cit. 25. března 2019]. Dostupné na: <[https://www.dotaceu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Dohoda%20o%20partnerstv%c3%ad/Dohoda-o-partnerstvi-\(srpen-2014\).pdf](https://www.dotaceu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Dohoda%20o%20partnerstv%c3%ad/Dohoda-o-partnerstvi-(srpen-2014).pdf)>.

Generální ředitelství státní služby bylo definováno v ust. § 11 odst. 1 Služebního zákona, kdy se mělo jednat o organizační složku Úřadu vlády a mělo působit jako nejvyšší (ústřední) řídicí, organizační, koordinační, koncepční, výkonné, disciplinární a kontrolní instituci ve věcech státní služby podle Služebního zákona. Obecné úkoly jsou pak konkretizovány v odst. 2 předmětného ustanovení, kdy se jedná o určování systematizace, legislativní činnost, koordinace vzdělávání státních zaměstnanců, dozor nad legislativní činností služebních úřadů, atd...¹⁴⁷ Jeho činnost měla mít značný vliv zejména na optimální organizaci výkonu státní služby, minimalizaci její rozpočtové náročnosti, a v neposlední řadě i na úroveň právního prostředí, v němž je státní služba vykonávána.¹⁴⁸ Jak bylo zmíněno výše, v čele generálního ředitelství státní služby měl stát generální ředitel, kterému byl v ust. § 11 odst. 4 Služebního zákona stanoven základní rozsah jeho působnosti.¹⁴⁹ Generální ředitel i jeho zástupce byl dle ust. § 9 odst. 10 Služebního zákona služební orgán, jenž podle ust. § 6 odst. 2 písm. o) Služebního zákona měl zajišťovat organizační věci služby a správy služebních vztahů a platových poměrů státních zaměstnanců podle Služebního zákona. Generální ředitel a jím pověřeni zaměstnanci byli oprávněni vykonávat kontrolu ve služebních úřadech v organizačních věcech služby, služebních vztazích státních zaměstnanců a jejich zabezpečení dle Služebního zákona dle ust. § 11 odst. 5 Služebního zákona, kdy tuto při výkonu kontroly postupují podle Zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole. Jednalo by se o kontrolu ministerstev a jiných služebních úřadů, která by byla nezávislá na politické moci.¹⁵⁰ V souvislosti s teorií správního práva tato kontrola odpovídá služebnímu dohledu, který probíhá uvnitř organizace veřejné správy a v jeho rámci se hodnotí kromě zákonnosti i jiná kritéria, jako věcná správnost, hospodárnost, účelnost, atd... V zákoně nebývá obvykle speciálně upraven, odvozuje se od zákonem daného oprávnění řídit a vztahů nadřízenosti a podřízenosti, případně je konkretizován ve služebních předpisech.¹⁵¹ Jednu z nejdůležitějších povinností stanovil Služební zákon generálnímu ředitelství v oblasti systematizace, kdy podle ust. § 14 odst. 2 Služebního zákona: „*Návrh systemizace na příslušný kalendářní rok připravuje v předcházejícím roce generální ředitelství v součinnosti s Ministerstvem financí*“, přičemž čtvrtá

¹⁴⁷ KOCOUREK: *Služební zákon komentář, prováděcí předpisy...*, s. 35.

¹⁴⁸ Tamtéž.

¹⁴⁹ Podle písm. a) řídí generální ředitelství, b) stanoví závazná pravidla pro organizaci služebních úřadů a schvaluje jejich organizační struktury, c) vydává a zrušuje služební předpisy, d) připravuje podklady ke zrušení služebního předpisu podle ust. § 10 odst. 5 věty čtvrté Služebního zákona, e) plní další úkoly stanovené Služebním zákonem a dalšími zákony.

¹⁵⁰ PICHT: *Zákon o státní službě...*, s. XLIV.

¹⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 239.

věta předmětného ustanovení zní: „*Návrh systemizace projedná generální ředitelství s nadřizenými služebními orgány, nemá-li služební úřad nadřizený služební orgán, projedná generální ředitelství návrh systemizace s příslušným služebním orgánem.*“ Systematizace tak je jedním z klíčových nástrojů, kterým disponuje generální ředitelství v součinnosti s vládou a slouží hlavně k zabezpečení optimálního počtu státních zaměstnanců, optimální struktury a funkčnosti státní služby a její finanční náročnosti.¹⁵² Služební orgány předkládají dle ust. § 16 odst. 1 Služebního zákona generálnímu ředitelství návrhy na systematizaci, přičemž generální ředitelství je podle ust. § 16 odst. 3 Služebního zákona oprávněno tyto návrhy přezkoumat a vyžádat si jejich doplnění nebo přepracování, kdy dotčené služební úřady musí tomuto požadavku dle ust. § 16 odst. 4 vyhovět. Zde tedy byla zakotvena významná pravomoc generálního ředitelství vůči ostatním služebním orgánům, kdy tato pravomoc nebyla nijak ovlivněna žádným politickým orgánem, a to ani ve formě součinnosti. Jinak byla pozice generálního ředitele a jeho zástupce velice nejistá a nestabilní, když je podle ust. § 42 odst. 6 Služebního zákona bylo možné odvolat ze služebního místa představeného z jakéhokoliv důvodu, anebo i bez uvedení takového důvodu. Tento postup nedobrovolného odvolání byl sice tvrdší než u ostatních představených, viz.: srov. s ust. § 42 odst. 3 Služebního zákona, avšak byl odůvodněn zvláštní povahou těchto pozic, kdy jsou zejména spjaté s politickou mocí, která má výlučnou pravomoc na jejich personální obsazení (srov. s ust. § 53 odst. 2 Služebního zákona). Nabízí se otázka, nakolik je pozice generálního ředitele autonomní vůči aktuální politické moci. Z procesu jejího obsazení a zejména pak odvolání z ní se však dá odvodit, že tato pozice byla zamýšlena především jako prodloužená ruka vládnoucí politické garnitury, která jejím prostřednictvím nepřímou ovlivňovala personální a organizační otázky státní služby. Generální ředitel a zástupce generálního ředitele byli dle ust. § 71 odst. 1 Služebního zákona vyňati z kárné odpovědnosti. Zároveň se dle ust. § 196 odst. 7 Služebního zákona neprovádí služební hodnocení generálního ředitele a zástupce generálního ředitele. Generální ředitel měl pak Služebním zákonem stanovené mnohé další oprávnění, zejména se jednalo o pravomoc vydávání služebních předpisů.¹⁵³

Jak bylo uvedeno výše, generální ředitelství bylo zrušeno účinností ZSS, když bylo nahrazeno náměstkem ministra vnitra pro státní službu, který jak už to název tohoto služebního místa odpovídá, je náměstkem ministra vnitra, tedy člena vlády, přičemž Ministerstvo vnitra má

¹⁵² KOCOUREK: *Služební zákon komentář, prováděcí předpisy...*, s. 40.

¹⁵³ Ust. § 10 odst. 2 Služebního zákona.

dle ZSS samostatné pravomoci v oblasti státní služby. Materiálně pak působnost v oblasti státní služby převzalo Ministerstvo vnitra, které je oním ústředním orgánem státní správy, jenž zajišťuje jednotný výkon státní služby.¹⁵⁴ Z toho důvodu došlo i k doplnění ust. § 12 odst. 4 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, podle něhož Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti státní služby. Sekce pro státní službu je podle ust. § 13 odst. 3 ZSS pouhou organizační jednotkou Ministerstva vnitra, v jejímž čele stojí dle ust. § 13 odst. 4 ZSS náměstek pro státní službu. Už jen z toho je zřejmé, že se zákonodárce zalekl autonomního a nezávislého vedení státní správy v oblasti personálních služebních vztahů, a tak ZSS konstruoval tak, aby zachoval politické vedení ve výše uvedených záležitostech.

Náměstek ministra vnitra pro státní službu je do funkce jmenován dle ust. § 52 odst. 1 ZSS vládou na návrh předsedy vlády, přičemž jeho funkční období je 6 let. Ve věci se koná výběrové řízení organizované úřadem vlády, ve kterém je přítomná výběrová komise, jež má 5 členů, které jmenuje a odvolává vláda. Vláda tak vybírá jednoho ze tří nejvhodnějších účastníků výběrového řízení, přičemž může zvolit pouze toho kandidáta, kterého jí předseda vlády navrhne. Na jmenování na služební místo náměstka pro státní službu a na odvolání z tohoto služebního místa se s ohledem na ust. § 159 odst. 2 písm. a) ZSS nevztahuje ani ustanovení ZSS o řízení ve věcech služby, ani ustanovení správního řádu o správním řízení. I tyto činnosti vlády však lze považovat za výkon veřejné správy a s ohledem na ust. § 1 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu by se na ně měla vztahovat minimálně ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, uvedená v ust. § 2 až 8 správního řádu. Výběrová komise je v řízení v postavení de facto poradního orgánu vlády a nemůže tak rušit její usnesení.¹⁵⁵

Působnost ministerstva vnitra vykonává dle ust. § 13 odst. 2 ZSS sekce pro státní službu, s výjimkou působnosti svěřené přímo ministrovi vnitra, náměstkovi pro státní službu, státnímu tajemníkovi nebo personálnímu řediteli sekce pro státní službu.

V oblasti kontrolní činnosti ve věcech služebních vztahů státních zaměstnanců jsou pravomoci náměstka pro státní službu dle ZSS oproti generálnímu ředitelství dle Služebního zákona mírně omezeny. Výčet institucí, vůči kterým může být kontrola provedena se u obou zákonů odlišuje zejména podle rozsahu institucí, které jsou dle toho, kterého služebního zákona označeny za služební úřad. Rozdílný je však u obou zákonů rozsah činností, které podléhají

¹⁵⁴ BĚLINA, Miroslav, KOPECKÝ, Martin. In PICHRT: *Zákon o státní službě...*, Dostupné v ASPI.

¹⁵⁵ KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, 2015, číslo 6. Dostupné v beck-online.

kontrole konkrétního ústředního personálního orgánu. Zatímco náměstek pro státní službu a jím pověřeni zaměstnanci jsou dle ust. § 13 odst. 7 ZSS oprávněni vykonávat kontrolu pouze ve věcech služebních vztahů státních zaměstnanců, generální ředitelství mohlo dle ust. § 11 odst. 5 Služebního zákona kromě tohoto druhu kontroly vykonávat ještě kontrolu v organizačních věcech služby a zabezpečení státních zaměstnanců. Snížení rozsahu působnosti v oblasti kontrolní činnosti zákonodárce nijak nezdůvodnil, k tomuto tématu však zároveň mlčí i odborná veřejnost. Význam zde má hlavně pozbytí pravomoci vykonávat kontrolu v organizačních věcech služby, kdy tuto dle ust. § 13 odst. 1 písm. a) a b) ZSS přejímá Ministerstvo vnitra. Obdobně jako generální ředitel pro státní službu neodpovídá za kárné provinění dle ust. § 88 odst. 2 druhé věty ZSS náměstek pro státní službu.

Pro srovnání je také nutné zmínit, jakým způsobem může být odvolán náměstek pro státní službu. Služebním orgánem vůči náměstkovi pro státní službu je dle ust. § 11 odst. 1 písm. a) ZSS vláda, kdy ta může v této věci pověřit ministra vnitra. Na náměstka pro státní službu se vztahují obecná pravidla pro odvolání ze služebního místa představeného dle ust. § 60 odst. 1 ZSS, z důvodu písemné žádosti o odvolání dle ust. § 60 odst. 2 ZSS. Dále jsou pak v ust. § 60 odst. 3 ZSS upravena speciální pravidla pro náměstka pro státní službu, státního tajemníka a personálního ředitele sekce pro státní službu, pokud vykonává pravomoci náměstka pro státní službu z důvodu, že služební místo náměstka pro státní službu není obsazeno. Prvním z důvodů je porušení služební kázně zvlášť závažným způsobem, kdy, jak bylo uvedeno výše, náměstek pro státní službu neodpovídá za kárné provinění, je jej tedy možné odvolat v případě, kdy se dopustí jednání, které má znaky zvlášť závažného kárného provinění, za které by bylo možné jinak uložit kárné opatření odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru.¹⁵⁶ Druhým důvodem je dopuštění se zaviněného jednání, jímž byla narušena důstojnost funkce nebo ohrožena důvěra v jeho nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování. Třetím důvodem je pak situace, kdy náměstek pro státní službu nevykonává službu po dobu delší než 6 měsíců. Návrh na odvolání náměstka pro státní službu předkládá vládě ministr vnitra.

Dle ZSS však neexistuje možnost odvolat náměstka pro státní službu bez udání jakéhokoliv důvodu, kupříkladu kvůli změně vlády. V tomto ohledu má náměstek pro státní službu oproti generálnímu řediteli mnohem větší jistotu, že nebude ze své funkce bezdůvodně odvolán. Avšak jejich postavení v systému veřejné správy je naprosto odlišné. Generální ředitel

¹⁵⁶ BĚLINA, Miroslav, PICHRT, Jan. In PICHRT: *Zákon o státní službě...*, Dostupné v ASPI.

byl koncipován jako monokratický orgán stojící v čele generálního ředitelství, které mělo být organizační jednotkou Úřadu vlády, kdy se mělo jednat o úřad „sui generis“ s velmi rozšířenou působností v oblasti státní služby. Oproti tomu je sekce pro státní službu v čele s náměstkem pro státní službu, který je de facto speciálním ředitelem sekce na ministerstvu, kdy ona specialita se projevuje v rozdílném jmenování, viz.: srov. ust. § 52 ZSS s ust. § 55 ZSS. Generální působnost v oblasti státní služby má dle ust. § 13 odst. 1 ZSS Ministerstvo vnitra, a sekce pro státní službu tuto působnost vykonává.

Dalším z vrcholných stupňů řízení státní služby jsou státní tajemníci, kteří dle ust. § 15 odst. 1 ZSS působí na ministerstvech a Úřadu vlády a má tam postavení náměstka pro řízení sekce. Státní tajemník je služebním orgánem vůči zaměstnancům ministerstva či Úřadu vlády, ale plní i úkoly s pracovněprávními vztahy ostatních státních zaměstnanců.¹⁵⁷ U této pozice však vůbec nedošlo k depolitizaci v oblasti ustanovování do funkce, jelikož je dle ust. § 53 odst. 1 ZSS jmenován vládou na návrh příslušného ministra na funkční období 5 let. Státních tajemníků se dotkla novela ZSS, zákon č. 35/2019 Sb., která nově umožňuje vládě odvolat státního tajemníka z důvodů uvedených v ust. § 60 odst. 3 ZSS, kdy tyto důvody jsou popsány výše v této podkapitole. Tímto krokem tedy došlo k další politizaci funkce státního tajemníka, jenž je díky novele ještě více závislý na politické moci, než tomu bylo předtím.

Státní tajemník se výrazným způsobem podílí na přijímání do služebního poměru a na obsazování služebních míst na ministerstvech a na Úřadě vlády. Dle ust. § 28 odst. 1 druhá věta ZSS jmenuje a odvolává členy výběrové komise, z toho dva z nich mu navrhnou příslušní ředitelé odborů. Dále dle ust. § 55 odst. 1 ZSS jmenuje náměstka pro řízení sekce ministerstvu a v Úřadu vlády na základě výsledků výběrového řízení, které však vede dle ust. § 55 odst. 2 státním tajemníkem jmenovaná výběrová komise, kdy dva její členy navrhuje příslušný ministr nebo vedoucí Úřadu vlády. Podobným způsobem jmenuje dle ust. § 57 odst. 1 ZSS ředitele odboru na ministerstvu a v Úřadu vlády na základě výsledků výběrového řízení, avšak zde je výběrová komise dle ust. § 57 odst. 2 ZSS tříčlenná a dva její členy navrhuje příslušný náměstek pro řízení sekce. Dále jmenuje dle ust. § 58 odst. 1 ZSS vedoucího oddělení na ministerstvu a v Úřadu vlády na základě výsledku výběrového řízení, kdy výběrová komise je obsazena dle ust. § 28 odst. 1 ZSS. Všechny výše zmíněné představené státní náměstek také odvolává dle důvodů stanovených v ust. § 60 odst. 1 ZSS.

¹⁵⁷ BĚLINA, Miroslav, KOPECKÝ, Martin. In PICHRT: *Zákon o státní službě...*, Dostupné v ASPI.

I Služební zákon předpokládal ustanovení státních tajemníků na ministerstvech a Úřadě vlády dle ust. § 9 odst. 5 Služebního zákona, a mělo se jednat o podobně politickou funkci, jako je tomu v ZSS. Dle ust. § 9 odst. 5 Služebního zákona však státnímu tajemníkovi na ministerstvu zadává služební úkoly přímo ministr, na Úřadě vlády je to vedoucí Úřadu vlády, kdy se mělo nejspíš jednat o přímého podřízeného ministra nebo ředitele Úřadu vlády, který podle jeho vůle koordinuje a kontroluje plnění služebních, popřípadě pracovních úkolů řediteli sekcí, personálním ředitelem, popřípadě dalšími jím řízenými představenými a vedoucími zaměstnanci. To, že státní tajemník byl spíše vykonavatelem politické vůle při řízení ministerstev a Úřadu vlády svědčí i ten fakt, že byl do funkce jmenován a následně z ní odvoláván dle ust. § 53 odst. 4 Služebního zákona generálním ředitelem pro státní službu po dohodě s příslušným ministrem nebo vedoucím Úřadu vlády, kdy jeho odvolání mohlo být i bezdůvodné. Už dříve v této diplomové práci bylo zmíněno, že používání vícestranných soukromoprávních institutů do veřejnoprávního řízení je velice problematické, avšak v tomto případě se spíše jedná o politickou dohodu o vhodném kandidátovi, který bude nejlépe plnit vůli svého nadřízeného.

U postavení státního tajemníka se tak v rámci depolitizace lépe jeví právní úprava dle ZSS, kdy tento má při své činnosti větší autonomii díky tomu, že není přímo řízen služebními pokyny svého politického nadřízeného. Avšak ani u něj se nedá mluvit o úplné depolitizaci, jelikož jeho jmenování i odvolání je v úplné moci vlády, jejích členů, příp. vedoucího Úřadu vlády, kdy recentní novelizace zákona tuto moc ještě prohloubila, když dala vládě další prostředek k odvolání státního tajemníka. Dá se tedy předpokládat, že státní tajemníci budou politickým představitelům loajální, kdy by jinak ohrozili svou funkci, a z toho důvodu hrozí politizace výběru státních zaměstnanců na úřední místa představených na ministerstvech a Úřadě vlády.

4.5 Soudní řízení o zrušení služebního předpisu dle ust. § 101e a násl. s.ř.s.

Tento prostředek byl do s.ř.s. vložen prováděcím předpisem k ZSS, a to zákonem č. 250/2014 Sb. Aktivně legitimován k podání návrhu je pouze náměstek pro státní službu do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro zjednání nápravy dle ust. § 12 odst. 7 ZSS. K řízení je výlučně příslušný Městský soud v Praze dle ust § 101e odst. 4 s.ř.s. Jedná se o subsidiární prostředek nápravy nezákonnosti služebního předpisu, kterému musí předcházet postup dle ust. §

11 a 12 ZSS.¹⁵⁸ Soud služební předpis dle ust. § 101f odst. 2 s.ř.s. zruší v případech, že je v rozporu se zákonem, překročení mezí pravomoci a působnosti jeho vydavatele, anebo pokud nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem. Služební zákon takový vnější nápravný prostředek neobsahoval, kdy byl výlučně založen na důsledné státní správě a principu subordinační.¹⁵⁹ V ZSS tento nástroj nabourává monopol náměstka pro státní službu v oblasti rušení služebních předpisů, kdy se jedná o porušení principu subordinační.¹⁶⁰ Tento závěr vyplývá z povahy služebních předpisů jako abstraktních aktů vydávaných uvnitř určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a toto se děje na základě principu subordinační, kdy se nejedná o prameny práva (neplatí pro ně např.: fikce znalosti zákona) a nemají obecnou závaznost a tedy zavazují pouze podřízené.¹⁶¹

Z pohledu depolitizačních vlivů je třeba tomuto prostředku vytknout aktivní legitimaci, kdy jediný, kdo může návrh podat je náměstek pro státní službu, jenž je sám závislý na politických představitelích a nedá se tak předpokládat, že bude i v této činnosti nezávislý. Tento prostředek však může mít kladný vliv na dodržení zákonnosti procesů ve služebních vztazích, kdy se jako pozitivní jeví vytvoření zvláštní žaloby dle s.ř.s., jelikož nezávislý a nestranný Městský soud v Praze je více kompetentní ze strany posouzení zákonnosti služebního předpisu než služební orgány, jejichž nezávislost byla zpochybněna výše v této diplomové práci. Právě tento aspekt může mít částečně nepřímý vliv na odpolitizování státní správy, kdy soudní kontrola může omezit politické a jiné dohody mezi služebními orgány při tvorbě služebních předpisů, které způsobují to, že při správním přezkumu služebních předpisů nadřízeným služebním úřadem jsou upřednostňována jiná kritéria než zákonnost.

¹⁵⁸ BLAŽEK, Tomáš (ed). Soudní řád správní – online komentář. 3 aktualizované vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, dostupné v beck-online.

¹⁵⁹ PŘÍKOPA, Vojtěch. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, číslo 2. Dostupné v beck-online.

¹⁶⁰ Tamtéž.

¹⁶¹ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 76.

Závěr

V úvodu jsem vyslovil hypotézu, že ZSS není účinným nástrojem k dosažení depolitizace, transparentnosti a efektivity státní správy. Pro dosažení závěru, zda byla tato hypotéza pravdivá jsem používal metodu srovnávací, kdy jsem prováděl srovnání vybraných institutů ZSS a Služebního zákona, dále metodu deskriptivní.

ZSS a Služební zákon se vůbec neliší, co se týče zákazu výkonu funkcí v politických stranách pro představené, kdy tento zákaz nemá zamýšlené účinky, jelikož se dá snadno obejít. Proto musím na výzkumnou otázku, zda má zákaz výkonu funkcí v politických stranách, tak jak je stanoven v ZSS, vliv na depolitizaci odpovědět negativně. Zároveň je však sporné, zda by zpřísnění zákazu, či jeho rozšíření i na běžné státní zaměstnance bylo ještě ústavně konformní a nezasahovalo by příliš do práva na sdružování v politických stranách dle čl. 20 odst. 2 Listiny.

U způsobu přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst dle ZSS jsem v úvodní kapitole položil výzkumnou otázku, zda jsou tyto způsoby dostatečnou zárukou pro depolitizaci, kdy na tuto otázku nemůžu odpovědět jednoznačně negativně. Jako pozitivum lze brát zavedení výběrových řízení jako nutnou podmínku pro přijetí do služebního poměru a následné zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného, kdy tyto mohou učinit proces přijímání státních zaměstnanců transparentnějším a v té souvislosti může tento prostředek vést k větší depolitizaci státní služby, jelikož s jejich zavedením se stává těžším vybrat do služby politicky vhodnou osobu. U právní úpravy výběrových řízení lze však poukázat na několik ustanovení, které snižují jejich depolitizační potenciál. Zaprvé se jedná o obsazování výběrových komisí, které vedou jednotlivá výběrová řízení. Na funkci člena výběrové komise nejsou v zákoně stanovená žádná pravidla, která by od této osoby vyžadovala určitou kvalitu, jako např.: absence politického ovlivnění, odborné schopnosti, zkušenosti atd... Na ministerstvech a Úřadě vlády navíc výběrovou komisi jmenuje státní tajemník, který je podle závěrů v této diplomové práci politicky závislým stupněm řízení, takže je diskutabilní, zda bude jím provedený výběr členů výběrové komise nezávislý na politických kritériích. Druhým možným problémem je práce s výsledkem výběrových řízení, kdy dle ust. § 28 odst. 2 ZSS výběrová komise vybírá tři nejúspěšnější žadatele, z nichž si poté služební orgán vybírá toho, kterého přijme do služebního poměru a obsadí jím dané služební místo. Zde neexistuje prostředek, jenž by vyloučil působení politických vlivů na zmíněný výběr. Služební orgán navíc nemusí výběr provést, kdy neuzavře dohodu dle ust. § 28 odst. 4 ZSS a nabízí se tak možnost

výběrové řízení opakovat do doby, než se politicky vhodný žadatel protlačí mezi „trojku nejúspěšnějších.“ Služební zákon stanovil závazné pořadí třech nejúspěšnějších uchazečů výběrového řízení, kdy byla autonomie služebnímu orgánu mírně potlačena, kdy toto řešení se jeví jako transparentnější a tím pádem může lépe sloužit k odpolitizování státní služby.

V diplomové práci jsem také srovnával způsob řízení státní služby a hlavně jsem se zabýval mírou politického ovlivnění jejího vedení, kdy jsem došel k závěru, že Generální ředitelství státní služby v čele s generálním ředitelem, které mělo být zřízeno dle Služebního zákona mělo větší potenciál státní službu depolitizovat a učinit procesy v ní transparentnější, než tomu je u právní úpravy dle ZSS, kdy v čele státní služby stojí Ministerstvo vnitra s ministrem vnitra jako politickou osobou, kdy sekce pro státní službu a její vedoucí náměstek pro státní službu je pouhou sekcí na Ministerstvu vnitra a disponuje minimální autonomií. Pro nezávislost na politické moci v oblasti odvolání vrcholného služebnímu orgánu mi však přijde efektivnější právní úprava dle ZSS, která neumožňuje odvolat náměstka pro státní službu bezdůvodně, oproti generálnímu řediteli pro státní službu, kterého je možné dle ust. § 42 odst. 6 Služebního zákona bezdůvodně odvolat z funkce. Další rozebíranou pozicí jsou státní tajemníci, kdy ti jsou dle ZSS plně v moci politických představitelů a díky výše uvedeným novelám zákona byla ještě více narušena jejich nezávislost. S touto částí diplomové práce souvisí výzkumná otázka, zda má právní úprava řízení státní služby dle ZSS dostatečný vliv na depolitizaci, kdy na základě výše uvedených závěrů musím shrnout, že dostatečný vliv, zejména u státních tajemníků, tato právní úprava na daný cíl nemá.

Dále byl rozebrán nový prostředek soudního přezkumu z pohledu možného vlivu na depolitizaci, transparentnost, a to soudní řízení o zrušení služebního předpisu dle ust. § 101e a 101f s.ř.s., kdy po proběhlé analýze tohoto přezkumu jsem shledal, že tento prostředek může odpolitizovat státní správu v souvislosti se vztahy mezi služebními úřady navzájem.

Na základě odpovědí na výzkumné otázky a uvedení dalších skutečností v diplomové práci mám za to, že má hypotéza položená v úvodní kapitole je pravdivá a depolitizace a transparentnosti státní služby nebylo zákonnou úpravou ZSS do důsledku dosaženo.

Seznam použité literatury

Komentář

- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3 aktualizované vydání. Praha: C.H. Beck, 2016
- PICHT, Jan a kol. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 984 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel, a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s.
- VYSOKAJOVÁ, Margerita a kol. *Zákoník práce: komentář*. 5. vydání. Praha. Wolters Kluwer ASPI, 2015, 764 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s.

Monografie

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, 1481 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, 570 s.
- KOCOUREK, Jiří. *Služební zákon komentář, prováděcí předpisy*. Praha: Eurounion, 2005. 291 s.
- KOTTNAUER, Antonín a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2015, 368 s.
- MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999, 112 s.
- OCHRANA, František a kol. *Veřejná správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 658 s.
- PETERS, Brainard, Guy, PIERRE, Jon. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the quest for control*. New York: Routledge, 2004
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 500 s.

- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, 234 s.
- VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 116 s.
- VYSKOČIL, Aleš. *C.k. úředník ve zlatém věku jistoty*. 1. vydání. Praha: Historický ústav, 2009, 367 s.

Sborníky

- KYSELOVSKÁ, Tereza, KADLUBIEC, Vojtěch a kol. *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, 1081 s.
- NECKÁŘ, Jan a kol. *Dny práva-2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 1910 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Dny Práva 2015: Část IX. – Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2016, 383 s.

Časopisecké zdroje

- CZAPUTOWICZ, Jacek. The civil service in Poland – between Politization and Professionalization. *The Polish Yearbook of civil service*, 2005
- KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy*, 2015, číslo 6. Dostupné v beck-online.
- KOTTNAUER, Antonín. K právní úpravě občanské státní služby. *Právní rozhledy*, 1999, číslo 11. Dostupné v beck-online.
- MIKULE, Vladimír. Potíže se státní službou (poznámka jen mírně ironická). *Právní zpravodaj*, 2005, číslo 2. Dostupné v beck-online.
- POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - složitý zrod nového zákona. *UNeS – Unes, účetnictví neziskového sektoru (Wolters Kluwer)*, rok 2015, číslo 1. Dostupné v ASPI.
- POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby – služební poměr. *UNeS – Unes, účetnictví neziskového sektoru*, 2015, číslo 3. Dostupné v ASPI.
- PŘÍKOPA, Vojtěch. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*, 2016, číslo 2. Dostupné v beck-online.
- SISKOVIČ, Štefan, LACLAVÍKOVÁ, Miriam. *FORMATION OF THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA. The Lawyer Quarterly*, 2018, číslo 3. Dostupné v ASPI.
- ŠUBRT, Bořivoj. Zákon o státní službě - vztah veřejného a soukromého práva. *PaM - Práce a mzda (Wolters Kluwer)*, 2015, číslo 9. Dostupné v ASPI.

- VIDLÁKOVÁ, Olga. Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R.: Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments, EIPA Maastricht. *Právní rozhledy*, 2002, číslo 4. Dostupné v beck-online.

Právní předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění do 1.1.2015.
- zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 144/2017 Sb., kterým se mění zákon o státní službě.
- zákon č. 15 z 25. ledna 1914 o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).
- zákon Národního shromáždění republiky Československé č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon).
- zákon Národního shromáždění republiky Československé č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců.
- dekret presidenta republiky č. 105/1945 Sb, o očistných komisích pro přezkoumání činnosti veřejných zaměstnanců.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5.12.2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30.10.2003, sp. zn. 6 As 29/2003.
- Rozhodnutí Vrchního ČR soudu v Praze ze dne 30.8.1994, sp. zn. 6 A 58/94.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28.5.1998, sp. zn. 2 Cdon 949/97.
- Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17.8.2005, sp. zn. Konf 76/2004.

Internetové zdroje

- *Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě* [online]. vlada.cz, [cit. 3. března 2019]. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_za.pdf>
- ERÉNYI, Tereza. VEJSADA, Daniel. Zákon o státní službě - Co čeká státní zaměstnanec? [online]. epravo.cz, 2.3.2015 [cit. 3. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/za-kon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnanec-97036.html>>
- KADLUBIEC, Vojtěch. Služební poměr –veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*. [Online]. 2015, č. 4, [cit. 1. března 2019]. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5280/4366>>.
- KOHOUTEK, Jan, NEKOLA, Martin. *Politizace pracovníků ministerstev v České republice dle pracovních pozic: současná teorie a praxe* [online]. Sociální studia / Social Studies, 2016, [cit. 15. března 2019]. Dostupné na: <https://www.researchgate.net/profile/Martin_Nekola/publication/315619716_Politizace_pracovniku_ministerstev_v_Ceske_republice_dle_pracovnich_pozic_soucasna_teorie_a_praxe/links/58e226f9a6fdcc41bf95390b/Politizace-pracovniku-ministerstev-v-Ceske-republice-dle-pracovnich-pozic-soucasna-teorie-a-praxe.pdf>.
- MARTINEK, Jan. *Šéf komunistů Filip: Strany mají právo obsazovat funkce ve státních podnicích* [online]. Novinky.cz, 12. 5. 2018 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.novinky.cz/domaci/471805-sef-komunistu-filip-strany-maji-pravo-obsazovat-funkce-ve-statnich-podnicich.html>>.
- MICHL, Josef. *Schovaný úřad* [online]. euro.cz, 6.1.2005 [cit. 22. března 2019]. Dostupné na: <<https://www.euro.cz/byznys/schovany-urad-799477>>.
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 26.8.2014 [cit. 25. března 2019].

2019]. Dostupné na: <[https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Dohoda%20o%20partnerstv%c3%ad/Dohoda-o-partnerstvi-\(srpen-2014\).pdf](https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/Dohoda%20o%20partnerstv%c3%ad/Dohoda-o-partnerstvi-(srpen-2014).pdf)>.

- SKULOVÁ, Soňa. *Prezentace na téma Státní služba*, [online]. 2019 SlidePlayer.cz Inc. [cit. 23. března 2019]. Dostupné na: <https://slideplayer.cz/slide/13224229>
- Sněmovní tisk 1117 Novela z. - služební zákon [online]. psp.cz, [cit. 28. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=1117>>.
- *Úvod* [online]. vlada.cz, 9.4.2014 [cit. 28. února 2019]. Dostupné na: <<https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-117463>>

Ostatní

- Důvodová zpráva k Zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013. Dostupné v ASPI.
- Metodického pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-2-2017.aspx>>.
- Recommendation no. R. (2000)10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/16806cc1ec>>.

Shrnutí

Autor se v diplomové práci věnuje tomu, zda Zákon č. 234/2013 Sb., o státní službě naplňuje svůj cíl depolitizace a profesionalizace a průběžně jej srovnává se Zákonem č. 218/2002 Sb., služební zákon. Vedle úvodu a závěru je diplomová práce rozdělena do dalších čtyř kapitol, které se dále člení na podkapitoly. V první kapitole popisuje základní pojmy, kterými jsou veřejná služba, veřejní zaměstnanci, státní služba, státní zaměstnanci, systémy státní služby a jejich dělení na kariérní a meritní systém. V druhé kapitole popisuje vývoj služebního práva na území České republiky. Ve třetí kapitole je popsána právní úprava státní služby v České republice, jak na ústavní, tak na zákonné úrovni. Ve čtvrté kapitole provádí srovnání služebních zákonů a také v jejím rámci hledá odpovědi na položené výzkumné otázky: Má zákaz vykonávání funkcí v politických stranách, tak jak je stanoven v ZSS, dostatečný vliv na depolitizaci? Je způsob přijímání do služebního poměru a obsazování služebních míst dle ZSS dostatečnou zárukou pro depolitizaci? Má právní úprava řízení státní služby dle ZSS dostatečný vliv na depolitizaci? Dále v této kapitole zmiňuje soudní přezkum služebních předpisů.

Abstract

Author deals with a question whether Act no. 234/2014 Coll., the Civil Service Act fulfills its goal of depoliticization and professionalization and continually compares it with with Act no. 218/2002 Coll., the Civil service act. In addition to the introduction and conclusion, the thesis is divided into four other chapters, which are further divided into subchapters. In the first chapter he describes basic terms, which are public service, public employees, civil service, civil servants, civil service systems and their division into career and merit system. In the second chapter he describes the development of service law in the Czech Republic. The third chapter describes the legal regulation of the civil service in the Czech republic, both at the constitutional level, and at the legal level. In the fourth chapter, he performs a comparison of the service acts and also seeks answers to the research questions asked: Does the prohibition on performing functions in political parties, as set out in the Civil Service Act, have sufficient influence on depoliticization? Is the method of admission to the service and the filling of service posts according to the Civil Service Act a sufficient guarantee for depoliticization? Does the legal regulation of civil service management according to the Civil Service Act sufficient influence on depoliticization? Furthermore, in this chapter he mentions the judicial review of the service regulations.

Klíčová slova

Státní služba

Služební poměr

Státní zaměstnanec

Depolitizace

Náměstek pro státní službu

Státní tajemník

Key words

Civil service

Service relationship

Civil servant

Depoliticization

Deputy Minister for Civil Service

Secretary of State

