

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jitka Langová

**Právní postavení zaměstnanců v souvislosti s přijetím
zákona č. 234/2014 Sb. (zákon o státní službě)**

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Právní postavení zaměstnanců v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb. (zákon o státní službě)“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. listopadu 2017

Jitka Langová

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Monice Horákové Ph. D., za odborné vedení práce, cenné rady a připomínky.

Poděkování patří rovněž mé rodině a všem, kteří mě v průběhu studia podporovali.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1. Vymezení základních pojmů	10
1.1. Veřejná služba a veřejní zaměstnanci	10
1.2. Státní služba	10
1.2.1. Služba dle § 5 ZSS	11
1.3. Státní zaměstnanec	11
1.4. Představený	12
1.5. Služební úřad a vedoucí služebního úřadu	12
1.6. Státní tajemník	13
2. Historické, ústavní a evropské základy státní služby	14
2.1. Historické základy státní služby	14
2.2. Ústavní základy státní služby	16
2.3. Evropské základy státní služby	17
2.3.1. Evropská unie	17
2.3.2. Rada Evropy	17
3. Systém státní služby z pohledu zákona o státní službě	19
3.1. Kariérní systém	19
3.2. Systém merit	20
3.3. Systém státní služby v České Republice	20
4. Vybrané povinnosti státních zaměstnanců dle ZSS	23
4.1. Povinnosti v ZP neupravené	23

4.2.	Povinnosti v ZP upravené, avšak v ZSS modifikované.....	29
5.	Vybraná práva státních zaměstnanců dle ZSS.....	34
5.1.	Práva v ZP neupravená.....	34
5.2.	Práva v ZP upravená, avšak v ZSS modifikovaná.....	40
6.	Omezení práv státních zaměstnanců	49
6.1.	Omezení práv, která v ZP omezena nebyla.....	49
6.2.	Omezení práv, která v ZP omezena byla, avšak v ZSS je toto omezení modifikováno	50
7.	Naplnění cílů zákona č. 234/2014 Sb. (zákon o státní službě)	54
7.1.	Depolitizace.....	54
7.2.	Profesionalizace	55
7.3.	Stabilizace	55
8.	Státní služba v Německu	57
	Závěr.....	59
	Seznam použité literatury.....	61
	Abstrakt	67
	Abstract	67
	Klíčová slova.....	67
	Key words	67

Seznam použitých zkratk

BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Listina	Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR, vyhlášená v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
služební pragmatika	zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů
SlužZ	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
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
Ústava	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZP	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění do 1. 1. 2015
ZSS	zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Dne 1. 1. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Jedná se tak v rámci novodobé historie České republiky o první účinnou kodifikaci té části správního práva, která se týká státních zaměstnanců činných v oborech státní služby. Přijetí ZSS se jevílo v zásadě jako krok žádoucí a to nejen kvůli naplnění díkce Ústavy (čl. 79 odst. 2), ale především kvůli tlaku ze strany Evropské unie. EU nesla velmi nelibě, že SlužZ nikdy nenabyl účinnosti a Česká republika se tak stala jediným státem, který nemá účinný zákon, jenž upravuje postavení státních zaměstnanců. Teprve až EU stanovila požadavek účinné právní úpravy jako podmínku pro využívání prostředků z fondů v programovém období 2014 - 2020, bylo přistoupeno k činnostem na ZSS.¹ Vzhledem k nesnadnému a poněkud nestandardnímu zrodu ZSS (neprošel klasickým legislativním procesem, je výsledkem kompromisních jednání mezi koalicí a opozicí²), bude zajímavé sledovat a hodnotit, zda se ZSS držel požadavků na stabilizaci a depolitizaci státní služby tak, jak jej vyžadovala EU.³

ZSS bohužel není prost legislativních nedostatků, a to i z toho důvodu, že byl „šitý poněkud horkou jehlou“, pod tlakem EU. Uvádění ZSS do praxe bylo plně zmatků a pochybností, což se také nutně odrazilo v řadě novelizací, které se začaly kupit de facto ihned po účinnosti ZSS. Jen do doby odevzdání této diplomové práce byl ZSS novelizován již 15 krát.

Vzhledem k tomu, že téma Právní postavení zaměstnanců v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb. (zákon o státní službě) je velmi široké a možnostmi zpracování zcela jistě přesahuje předpokládaný rozsah a ambice této diplomové práce, bylo po dohodě s vedoucí práce zúženo a přesněji vymezeno. Práce je tedy podrobněji zaměřena na rozbor vybraných povinností, práv a omezení práv státních zaměstnanců, jejich případnou komparaci se zákoníkem práce a vyvození závěru, zda jsou povinnosti a práva v ZSS obsažená adekvátně vyvážena a zda díky těmto opatřením došlo k naplnění cílů ZSS.

Zpracovávané téma považuji za velmi aktuální zejména s ohledem na to, že naposled byla státní služba jako celek upravena služební pragmatikou a SlužZ, který však nikdy nenabyl plné účinnosti a stal se zastaralým. Nyní, po 65 letech, jsme se konečně dočkali úpravy nové. Současné právní úpravě státní služby nebyla dosud věnována příliš velká pozornost v odborné literatuře. Komplexněji je problematika státní služby zpracována ve čtyřech komentářích, přičemž

¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013. Dostupné v ASPI. s. 4.

² PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLIII- XLIV.

³ Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013. Dostupné v ASPI. s. 2.

nejpodrobnější pohled a analýzu dané právní úpravy přináší komentář od Pichrta a kol., který byl vydán nakladatelstvím Wolters Kluwer v roce 2015. Co se týče základního přehledu o „nové“ úpravě státní služby, ten nejuceleněji podává učebnice *Správní právo: Obecná část*, 9. vydání od Hendrycha a kol., která byla vydána nakladatelstvím C. H. Beck v roce 2016. Okrajové zmínky o úpravě státní služby dle ZSS nalezneme i v novějších učebnicích pracovního práva.⁴ Jednotlivými dílčími problémy, které souvisejí s instituty ZSS, se zabývají také autoři jak časopiseckých příspěvků, tak autoři příspěvků ve sbornících z odborných konferencí. Ani v tomto případě však nemůžeme hovořit o četnosti těchto příspěvků. Pokud se zaměříme na judikaturu, ve vztahu k ZSS nalezneme pouze jeden nález Ústavního soudu, a to konkrétně Pl. ÚS 21/14, ve kterém Ústavní soud posuzoval zákonnost ZSS, a to z podnětu prezidenta České republiky, Miloše Zemana. Konečně nelze nezmínit důvodovou zprávu k ZSS, zejm. její obecnou část.

Skutečnost, že se jedná o téma, které není doposud výrazněji zpracované, byla hlavním důvodem, proč jsem si jej vybrala jako téma své diplomové práce. Nepochybuji tedy, s ohledem na aktuálnost tématu, že se mi naskytne prostor pro upozornění na případné nedostatky právní úpravy a pro formulaci vlastních závěrů.

Hlavním cílem mé práce bude analýza jednotlivých povinností obsažených v ZSS, vybraných práv a omezení práv státních zaměstnanců a případná komparace s obdobnými instituty obsaženými v ZP, který byl účinný do 1. 1. 2015. Komparace se ZP, který byl účinný do 1. 1. 2015 je zařazena proto, aby bylo možné zhodnotit, jak přesně se změnilo postavení státních zaměstnanců v souvislosti s přechodem pod režim ZSS.

Pokud se však bude jednat o povinnost, právo nebo omezení nějakého práva, které v ZP není obsaženo a je v ZSS zcela nové, omezím se pouze na analýzu daného institutu. Poté, na základě provedených rozborů, zodpovím otázku, zda jsou adekvátně vyváženy povinnosti a práva státních zaměstnanců a dále zda povinnosti a práva, jak jsou zakotvena v ZSS, zaručují naplnění základních cílů ZSS, a to depolitizace a profesionalizace.

Naleznu-li při rozboru jednotlivých povinností, práv či omezení práv nějaký nedostatek, upozorním na něj a případně se pokusím navrhnout možné řešení.

Diplomová práce je členěna do osmi kapitol, kdy první kapitola se věnuje vymezení základních pojmů, které budou v rámci diplomové práce dále užívány, případně jsou pro pochopení ZSS klíčové. Vzhledem k tomu, že jsem se zaměřila především na personální aspekt státní služby, byly

⁴ HŮRKA, Petr a kol. *Pracovní právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 575 s., GALVAS, Milan a kol. *Pracovní právo*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 825 s. BĚLINA, Miroslav a kol. *Pracovní právo*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2014. 464 s.

s ohledem na tento fakt voleny i níže vymezené základních pojmy. Druhá kapitola poskytuje stručný obraz o historii státní služby, a to od roku 1918 do současnosti, dále se zaměřuje na ústavní zakotvení státní služby a na evropské aspekty. V následující třetí kapitole budou vymezeny základní systémy státní služby - systém kariérní a systém meritní, kdy poslední podkapitola bude věnována systému státní služby v České republice a zhodnocení toho, jakými znaky kterého ze základních dvou systémů státní služby se česká státní služba vyznačuje. Kapitola čtvrtá, pátá a šestá představují hlavní jádro práce. Mým úkolem v těchto kapitolách bude zhodnotit jednotlivé povinnosti, práva a omezení práv státních zaměstnanců podle ZSS a porovnat je s úpravou v ZP (účinného v období do 1. 1. 2015, jelikož v tomto období byl relevantní i pro státní zaměstnance). Budu se však věnovat pouze té skupině povinností, práv a omezení práv, která v ZP nebyla upravena vůbec, anebo sice byla v ZP upravena, avšak v ZSS doznala výrazných změn. Předmětem mé pozornosti tedy nebudou ty povinnosti, práva a omezení práv, které jsou v ZSS a v ZP upraveny buď naprosto stejně, nebo jenom s drobnými odchylkami (které jsou typické právě pro veřejnoprávní charakter služebního poměru). V sedmé kapitole pak zhodnotím, zda bylo dosaženo proklamovaných cílů ZSS - depolitizace, profesionalizace a stabilizace státní služby a to na základě analyzovaných povinností, práv a omezení práv. Osmá kapitola se bude věnovat státní službě v Německu, zejména právům a povinnostem státních zaměstnanců.

1. Vymezení základních pojmů

Tato kapitola se bude věnovat vymezení základních pojmů a institutů, které souvisejí s veřejnou. resp. státní službou, a to zejména s jejich personální složkou. Pro účely této kapitoly budou určité instituty vysvětleny pouze v základních rysech a logicky dojde ke zjednodušení, kterému se nelze při takto obecném vymezení vyhnout. Problematickým aspektům vybraných institutů bude věnován adekvátní prostor v kapitolách následujících.

1.1. Veřejná služba a veřejní zaměstnanci

Veřejnou službu, jakožto tradiční institut evropského správního práva, a současně jako nepostradatelnou součást veřejné správy, resp. jejího výkonu, lze co možná nejvýstižněji vymezit právě pomocí veřejných zaměstnanců. Veřejní zaměstnanci jsou zaměstnanci veřejného sektoru, kteří jsou placeni z veřejných prostředků, jsou v zaměstnaneckém nebo jiném obdobném (služebním) poměru ke státu nebo k jinému subjektu veřejné správy, jejich poměr vykazuje trvalost a náplň jejich práce spočívá v odborném zajišťování veřejných úkolů.⁵ Pojem „veřejná služba“ v sobě tedy zahrnuje (s ohledem na personální faktor) nejen státní zaměstnance, ale také pracovníky jiných nositelů veřejné správy.⁶ Toto tvrzení podporuje i skutečnost, že zaměstnanec jiného nositele veřejné správy, obce, má odlišný právní režim od zaměstnance státu.

1.2. Státní služba

Státní službu lze také, podobně jako veřejnou službu, vymezit prostřednictvím jejich zaměstnanců - zaměstnanců státní správy působících především ve správních úřadech.⁷ Z tohoto hlediska lze tedy státní službu chápat ve dvojnásobném smyslu, a to buď jako pojem, který označuje právní, státně služební poměry zaměstnanců působících ve státní správě, anebo jako pojem, který označuje okruh těchto osob a jejich činnost, přičemž tato činnost je vymezena úkoly státní správy.⁸ Státní služba tedy představuje veřejnoprávní služební poměr mezi státem a jím konkrétně vybraným úředníkem, jemuž jsou zákonem přesně kladené povinnosti určité pouze pro jeho postavení ve státní službě a odpovědnost s výkonem státní služby spojená, na druhou stranu však budou tomuto úředníkovu poskytována práva, která jsou poskytována pouze státním úředníkům.⁹ Konkrétněji o státních zaměstnancích vymezených úpravou ZSS bude pojednáno níže v rámci této kapitoly.

⁵ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 331.

⁶ HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda- Teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 178- 179.

⁷ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s 332.

⁸ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 20.

⁹ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 128

Pojmy státní a veřejná služba tak, jak jsou vymezeny výše, budou však v rámci kapitol, které upravují historické a evropské základy státní služby zaměňovány, resp. nebudou důsledně odlišovány. Důvodem pro tento postup je zejména terminologická nejasnost a zaměnitelnost těchto pojmů, což se týká především evropských souvislostí.

1.2.1. Služba dle § 5 ZSS

Pojem „služba“ je v ZSS užit jako legislativní zkratka pro pojem „státní služba“.¹⁰ § 5 ZSS tedy obsahuje pozitivní vymezení osobní působnosti, což je provedeno výčtem činností, které „služba“ zahrnuje.¹¹ Pozitivní vymezení osobní působnosti ZSS se však jeví krokem nešťastným v momentech, kdy dochází k prolínání výkonu státní správy a provádění servisních prací.¹² Je tedy otázkou, zda bude za výkon státní služby, vedle výkonu samotné služby, považován i výkon činností a prací, které službou nejsou¹³, nebo zda pouhé servisní práce, které s výkonem samotné státní služby nesouvisí, budou mít zvláštní úpravu. Konečné řešení pak neposkytne ZSS, ale nařízení vlády č. 302/2014 Sb., nařízení vlády o katalogu správních činností, které bylo schváleno pro platové účely.

1.3. Státní zaměstnanec

Dle § 6 ZSS je státním zaměstnancem fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5. Fyzickou osobu nelze přijmout do služebního poměru, aniž by byla také zařazena na služební místo, které bylo vytvořeno v systematizaci a je volné.¹⁴ Zde se uplatní odvěký princip „bez služebního místa není státního zaměstnance“.¹⁵ Ustavení do funkce státního zaměstnance se tedy chápe čistě jako akt administrativně-právní, nikoliv však pracovněprávní.¹⁶ Co se ovšem týče služebního slibu, odchýlil se ZSS nejen od historické právní úpravy, ale také od SlužZ, kde tento v § 33 stanovil konstitutivní důsledky složení resp. nesložení služebního slibu.¹⁷¹⁸ V § 32 odst. 5 ZSS je stanoveno, že bylo-li složení služebního slibu odmítnuto, nebo pokud byl složen s výhradou, služební poměr se považuje od počátku za neexistující. K tomuto je nutné dodat, že dle ZSS, konkrétně dle § 31 odst. 1 ZSS vzniká služební poměr dnem, který je uveden

¹⁰ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 324.

¹¹ KOPECKÝ, Martin, TOMŠÍ, Ivan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 28.

¹² ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 342

¹³ KOPECKÝ, Martin, TOMŠÍ, Ivan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 29.

¹⁴ KOTTNAUER, Antonín a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2015, s. 62.

¹⁵ ŠTEFKO, Martin. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 38.

¹⁶ Tamtéž

¹⁷ Tamtéž

¹⁸ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 107.

v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. V praxi tedy může dojít k bizarní situaci, kdy podle § 31 odst. 1 služební poměr již vznikne, ale po odepření, resp. složení služebního slibu s výhradou, vlastně služební poměr vůbec nevznikl.¹⁹ Význam služebního slibu je tedy v ZSS výrazně potlačen oproti úpravě obsažené ve SlužZ nebo služební pragmatice.

1.4. Představený

Představený je v ZSS vymezen v § 9 následovně: 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. Taktéž se za představeného považuje (za splnění podmínek stanovených ZSS) i fyzická osoba, která je oprávněna dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby, přičemž představeným může být také příslušník bezpečnostního sboru nebo voják z povolání. ZSS se v tomto případě nechal nepochybně inspirovat úpravou vedoucího pracovníka v § 11 ZP.²⁰ ZSS na tomto místě také upravuje stupně řízení, přičemž rozdíly lze spatřovat v úpravě pro ministerstva a Úřad vlády a v úpravě pro ostatní správní úřady. Osoba se stane představeným na základě rozhodnutí o jejím jmenování na služební místo představeného a to na základě výsledků výběrového řízení. Zde se subsidiárně užije správní řád.²¹ Přestože by „principiálně mělo být pravidlem, že představeným může být pouze dosavadní státní zaměstnanec, resp. pouze státní zaměstnanec se může přihlásit do výběrového řízení (...) ZSS připouští poměrně široké výjimky z uvedeného pravidla a výběrová řízení na představené do značné míry otevírá, a to včetně připuštění osob ze soukromé sféry.“²²

1.5. Služební úřad a vedoucí služebního úřadu

Služebním úřadem se dle § 4 ZSS rozumí správní úřad a také státní orgán nebo právnická osoba, o kterých tak stanoví jiný zákon. Je to tedy, zjednodušeně řečeno, instituce, u které vykonává státní zaměstnanec státní službu.²³

Vedoucí služebního úřadu je, dle § 10 odst. 1 písm. d) ZSS, služebním orgánem. § 14 odst. 1 ZSS vymezuje taxativní výčet úkolů vedoucího služebního úřadu.²⁴ Vedoucí služebního úřadu řídí veškerou činnost tohoto úřadu, což zahrnuje jak řízení činností státních zaměstnanců, tak i

¹⁹ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 107.

²⁰ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 66.

²¹ KNĚŽÍNEK, Jan, VALACHOVÁ, Kateřina. In HŮRKA, Petr a kol. *Pracovní právo*, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 392.

²² Tamtéž

²³ KOPECKÝ, Martin. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 25.

²⁴ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 79.

zaměstnanců v pracovněprávním vztahu ke služebnímu úřadu.²⁵ Vztah nadřízenosti a podřízenosti, tolik typický pro státní službu, se uplatňuje ve vztahu služebního úřadu k podřízenému služebnímu úřadu, kdy vedoucí služebního úřadu řídí činnost také vedoucího podřízeného úřadu a je vůči němu služebním orgánem.²⁶

1.6. Státní tajemník

§ 15 ZSS uvádí, že služební místo státního tajemníka se zřizuje v ministerstvu a v Úřadu vlády. Státní tajemník má vícero postavení: v první řadě je služebním orgánem vůči služebním zaměstnancům příslušného ministerstva či Úřadu vlády, dále pak plní úkoly, které souvisejí s pracovněprávními vztahy ostatních zaměstnanců a v neposlední řadě je také v postavení služebního orgánu vůči vedoucím podřízeného služebního úřadu.²⁷ Státní tajemník nemá v zásadě povinnost projednávat personální otázky s příslušným členem vlády, resp. s vedoucím Úřadu vlády. To však neplatí v případě skončení služebního poměru a jmenování na služební místo představeného a odvolání představeného. V tomto případě má i státní tajemník povinnost projednat takové kroky s příslušným členem vlády, resp. vedoucím Úřadu vlády.²⁸ Nutno ovšem dodat, že výše uvedené personální změny má státní tajemník povinnost toliko pouze projednat, nikoliv si vyžádat souhlas člena vlády, resp. vedoucího Úřadu vlády se svým postupem.²⁹

²⁵ BĚLINA, Miroslav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 53.

²⁶ Tamtéž

²⁷ Tamtéž, s. 54

²⁸ Tamtéž, s. 55.

²⁹ Tamtéž, s. 55

2. Historické, ústavní a evropské základy státní služby

Tato kapitola bude rozdělena na tři podkapitoly, a to sice na historické základy státní služby, ústavní základy státní služby a evropské základy státní služby. Podkapitola první bude věnována historickým základům státní služby, přičemž pozornost bude věnována obdobím počínající první republikou. Tato podkapitola bude s ohledem na svoji značnou rozsáhlost zpracována pouze přehledově. Podkapitola druhá - ústavní základy státní služby bude blíže vymezovat, jak je státní služba jako taková zakotvena v Ústavě, kdy jako klíčový pro úpravu státní služby v ústavní rovině se jeví článek 79 Ústavy. Druhá podkapitola rozebere vymezení státní služby pouze na velmi obecné ústavní úrovni, přičemž rozhodně nemá ambice zabývat se omezeními základních práv a svobod, ke kterým v souvislosti s výkonem státní služby dochází. Třetí podkapitola se bude věnovat evropským základům státní služby, požadavkům, které klade, resp. doporučuje Evropská unie přijmout za své při legislativní tvorbě aktů upravujících státní službu.

2.1. Historické základy státní služby

Pokud hovoříme o období první republiky, stěžejním právním předpisem regulujícím státní službu byla služební pragmatika. Tento zákon se týkal přesně vymezené skupiny zaměstnanců - úřednického stavu, což souviselo se zvláštními úkoly, které bylo nutno plnit v rámci státní služby.³⁰ Služební pragmatika upravovala práva a povinnosti státních zaměstnanců ve služebních vztazích, jejich průběh, služební a platový postup a disciplinární odpovědnost.³¹ Přestože služební pragmatika představovala v jistém směru ucelený kodex upravující státní službu, bohužel zde nebylo zakotveno žádné ustanovení, které by zakazovalo úředníkům být členy politických stran. Toto mělo za následek jisté zpolitizování státní správy, můžeme dokonce říct, že „pro první republiku nebyl již typický apolitický byrokrat, nýbrž byrokrat mající v kapse jednu nebo i více legitimací různých politických stran.“³² Aplikace služební pragmatiky však přinesla také celou řadu problémů, které souvisely především s přebujelou státní správou, co nejvyšším stupněm stabilizace služebního poměru a automatickým, garantovaným, služebním postupem. Zvláštní postavení měli také legionáři, kterým se služba strávená v Československých legiích zvýhodněně započítávala a zvláště pro ně byla vyhrazena služební místa.³³ Tato situace však byla neúnosná a již

³⁰ ŠOUŠA, Jiří. Služební poměr dle zákona 15/1914 ř. z. jako historická atypická forma zaměstnávání. In MORÁVEK, Jakub, PICHRT, Jan (ed). *Atypická zaměstnávání - cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupné v ASPI.

³¹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 42- 43.

³² JANÁK, Jan. In HLEDÍKOVÁ Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. s. 331.

³³ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 46- 48.

v roce 1924 bylo přikročeno k poměrně radikální reorganizaci, která omezila rozrůstání veřejné správy.³⁴

Období nacistické okupace znamenalo pro veřejnou službu především odstraňování politicky nespolehlivých českých zaměstnanců, pronásledování zaměstnanců židovského původu a nasazováním úředníků na nucené práce.³⁵

V letech 1945 - 1948 vyvstala potřeba rehabilitovat a odškodnit státní úředníky, kteří utrpěli újmu. Dále byli jmenováni do úřadů státní úředníci, kterým bylo za okupace znemožněno úřad řádně vykonávat. Došlo také k očištění veřejné správy od osob, které kolaborovaly s okupanty.³⁶

Pro období totality je charakterizujícím znakem zpolitizování veřejné služby. Dochází ke kádrovým čistkám, které mají později za následek zlikvidování úřednického práva tak, jak bylo známo dříve. Vydaním zákonů 66/1950 Sb. a 67/1950 Sb. byly právní poměry státních zaměstnanců převedeny do obecného pracovního režimu s nutnými odchylkami.³⁷

Období po roce 1989 je charakteristické především personálními změnami, kdy již v této oblasti nedominovala kádrová stranická nomenklatura komunistické strany. Jedním ze stěžejních cílů bylo odpolitizovat státní správu a zvýšit odbornou úroveň státních zaměstnanců.³⁸ Přestože bylo realizováno několik pokusů, které měly směřovat k úpravě státní služby jako celku³⁹, problematika však zůstala nadále upravena v ZP o určité povinnosti, které se týkají státních zaměstnanců.⁴⁰

V roce 2002 byl přijat SlužZ, jehož účinnost byla neustále odkládána. SlužZ byl platný 13 let, avšak nikdy nenabyl účinnosti, za což byla ČR mnohokrát podrobena kritice ze strany EU, jelikož jednou z podmínek přijetí ČR do EU bylo právě přijetí zákona upravujícího státní službu, jehož účinnost byla automaticky EU předpokládána.⁴¹

Po řadě poslaneckých i vládních návrhů na novelizaci SlužZ byl v roce 2014 na ministerstvu vnitra dopracován nový návrh zákona o státní službě, který však neprošel obvyklým legislativním procesem, nýbrž je výsledkem dohody koaličních stran s opozicí.⁴² Prezident Miloš Zeman zákon vetoval, toto prezidentské veto však bylo přehlasováno - zákon č. 235/2014 Sb.

³⁴ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 337.

³⁵ Tamtéž

³⁶ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 43.

³⁷ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 337.

³⁸ PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XXXVIII- XXXIX.

³⁹ PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XXXVIII- XL.

⁴⁰ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 338.

⁴¹ PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLI- XLII.

⁴² PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLIII- XLIV.

2.2. Ústavní základy státní služby

Verejná služba, resp. státní služba, jakožto její část, je jedním ze základních institutů veřejné správy. Sama veřejná správa je vystavena na služebnosti veřejné moci, která je zakotvená v čl. 2 odst. 3 Ústavy.⁴³ Státní moc tedy slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Výkon státní moci tedy není neomezený, musí být podřízen ústavnímu požadavku „služby všem občanům“.⁴⁴ Samotná služba je vykonávána konkrétními osobami - úředníky, resp. zaměstnanci veřejného sektoru, kteří tvoří personální základ veřejné správy.⁴⁵

Ústavní úprava právních poměrů státních zaměstnanců je naznačena v čl. 79 odst. 2 Ústavy, kde je výslovně řečeno, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon. Jedním z důvodů, proč došlo k zakotvení státní služby ústavně „plyne patrně ze zkušenosti historického ústavodárce s faktickým ovládnutím státní správy po personální a ideologické stránce Komunistickou stranou Československa, což vedlo k vytváření anomálních vztahů nadřízenosti a podřízenosti a deformaci výkonu činností veřejného zájmu“⁴⁶ Vzhledem k tomu, že čl. 79 odst. 2 Ústavy předpokládá přijetí zvláštní právní úpravy, kterou by se řídila úprava právních poměrů zaměstnanců v tomto článku určených, dá se předpokládat, že by tato úprava měla být odlišná od úpravy soukromoprávní, tak jak ji známe ze ZP.⁴⁷ Díkce ústavy, konkrétně článku 79 odst. 2 je tedy konečně (po neúspěšném pokusu SlužZ z roku 2002) naplněna ZSS, který upravuje nejen právní poměry státních zaměstnanců ve správních úřadech, ale také další organizační věci, které souvisí se státní službou a s její organizací.⁴⁸

Dle čl. 21 odst. 4 Listiny se zaručuje rovný přístup k veřejným funkcím, což v sobě zahrnuje „nejen vyloučení jakékoliv formy diskriminace v přístupu k těmto funkcím, nýbrž také právo tyto funkce nerušeně a podle předem stanovených pravidel vykonávat“.⁴⁹ Státní zaměstnanci jsou

⁴³ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 121.

⁴⁴ RYCHETSKÝ, Pavel. In RYCHETSKÝ, Pavel (ed). *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 16.

⁴⁵ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 121.

⁴⁶ JÄGR, Petr. In RYCHETSKÝ, Pavel (ed). *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 738.

⁴⁷ JÄGR, Petr. In RYCHETSKÝ, Pavel (ed). *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 738- 739.

⁴⁸ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 779.

⁴⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 509- 510.

chránění nejen při výběrových řízeních, kdy se o služební místo uchází, ale také proti svévolnému odvolání z něj.⁵⁰

2.3. Evropské základy státní služby

Pokud budeme hovořit o evropských základech státní služby, bylo by krátkozraké zaměřit se pouze na regulaci v rámci Evropské unie, jelikož Rada Evropy je na poli regulace veřejné služby také činná, byť fakticky nepatří problematika veřejné služby do klíčové oblasti zájmu ani jedné z těchto organizací.

2.3.1. Evropská unie

Co se Evropské unie týče, přístup k funkcím ve veřejné službě byl velmi silně ovlivněn principem volného pohybu osob. Korigován je do jisté míry čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství, neboť znamená, že na pracovníky ve veřejné správě se princip volného pohybu osob nepoužije. V praxi se toto omezení týká však jen 10 - 40% služebních míst. V tomto případě hovoříme o „výkonu státní moci a zajišťování veřejných zájmů“, tedy o důvodech pro podmínění přístupu do veřejné služby státním občanstvím.⁵¹

Přestože problematika veřejné, potažmo státní, služby nepatří mezi klíčové oblasti regulace, na poli problematiky chování státních zaměstnanců EU rozhodně není pasivní. Pravidla chování závazně stanovuje jak pro úředníky EU (tzv. Směrnice o personálu a Podmínky zaměstnávání ostatních úředníků)⁵², tak obecně pro zaměstnance veřejné správy (Etický kodex řádné správní praxe), kdy je platný nejen pro státní zaměstnance, ale i pro ostatní zaměstnance.⁵³ Obě dvě výše vymezené roviny úpravy chování státních (příp. jiných) zaměstnanců stojí na obdobných principech. Mezi tyto principy patří zákonnost, nediskriminace, transparentnost a další.⁵⁴

2.3.2. Rada Evropy

Rada Evropy se nezaměřuje na fungování státní služby jakožto celku v jednotlivých státech, svoji pozornost zaměřuje především na problematiku chování personálu (tedy nejen státních zaměstnanců, ale i zaměstnanců činných na základě pracovního poměru) ve služebních úřadech.

⁵⁰ Tamtéž

⁵¹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 335.

⁵² CUPALOVÁ, Marcela. *Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU* [online]. Parlamentní institut, srpen 2012 [cit. 24. září 2017]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/doc/00/13/03/00130313.pdf>>.

⁵³ O'REILLY, Emily. *Evropský kodex řádné správní praxe* [online]. Evropský veřejný ochránce práv, [cit. 16. října 2017]. Dostupné na: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>>.

⁵⁴ CUPALOVÁ, Marcela. *Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU* [online]. Parlamentní institut, srpen 2012 [cit. 24. září 2017]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/doc/00/13/03/00130313.pdf>>., O'REILLY, Emily. *Evropský kodex řádné správní praxe* [online]. Evropský veřejný ochránce práv, [cit. 16. října 2017]. Dostupné na: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>>.

Klíčovou roli, pokud se bavíme o chování státních zaměstnanců, hraje Doporučení (2000) 6 Výboru ministrů o postavení veřejných úředníků (dále jen Doporučení (2000) 6).⁵⁵ Tento dokument odráží minimální standard státní sužby, přičemž také stanoví důležité zásady úřednického práva.⁵⁶ Mezi oblasti, které toto Doporučení (2000) 6 upravuje, patří přijímací proces veřejných úředníků a změna služebního poměru, služební postup, práva a povinnosti veřejných úředníků, vzdělávání a mnohé další.⁵⁷ Doporučení (2000) 10 Výboru ministrů o pravidlech chování veřejných úředníků představuje Modelový etický kodex chování úředníka. Tento etický kodex si klade za cíl „specifikovat standardy integrity chování veřejných úředníků, kterými se musejí řídit při výkonu svých povinností, pomáhat jim tyto standardy dodržovat a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna očekávat od veřejných úředníků.“⁵⁸

⁵⁵ Doporučení č. R (2006)6: Výboru Ministrů *o postavení veřejných úředníků v Evropě*

⁵⁶ POMAHÁČ, Richard. In HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 550.

⁵⁷ POMAHÁČ, Richard. In POMAHÁČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 179.

⁵⁸ POMAHÁČ, Richard. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 551.

3. Systém státní služby z pohledu zákona o státní službě

Státní služba tvoří již po tisíce let určitý systém, o kterém však nemůžeme říct, že je stálý a neměnný. Podoba jednotlivých systémů, nejen v rámci Evropy, se po staletí měnila a rozhodně nelze tvrdit, že základní dva systémy státní služby a jejich znaky tak, jak jsou nám známy dnes, nedoznají do budoucna podstatných změn.⁵⁹ V pořadí třetí kapitola tedy ve stručnosti shrne systémy státní služby a jejich podstatné znaky. Dále pak budu zkoumat, nakolik se styčné body jednotlivých systémů státní služby promítají do ZSS a znaky kterého systému v úpravě české státní služby převládají.

3.1. Kariérní systém

Tento systém státní služby spočívá na zákonné úpravě služebního poměru. Hovoříme-li o zákonné úpravě, je tím myšlena úprava zpravidla předpisy veřejného práva.⁶⁰ Jedním ze základních znaků kariérního systému státní služby je především trvalost a nezrušitelnost služebního poměru (tzv. definitivita) a to za předpokladu, že státní zaměstnanec splňuje požadavky, které jsou na dané místo kladeny, a nedopustí se tak závažného disciplinárního deliktu, se kterým by byla spojena disciplinární sankce propuštění ze státní služby.⁶¹

Dalším signifikantním znakem je služební a platový postup zajištěný zákonnou úpravou. Následkem je, že úředník v rámci výkonu funkce po určité době automaticky postupuje na vyšší služební post, s čímž se pojí také platový postup.⁶² Státní služba se dělí na několik úrovní, které se ještě dále vnitřně rozčleňují na jednotlivé stupně, kdy každá úroveň předepisuje vlastní požadavky na kvalifikaci. Uchazeči o státní službu jsou vybíráni podle striktně daných pravidel a pouze na nejnižší stupeň. Na vyšší stupeň může zaměstnanec pouze postoupit, není možné absolvovat výběrové řízení na vyšší stupeň v rámci dané hierarchie.⁶³

Mezi klady tohoto systému patří především stabilita výkonu služby, trvalost, profesionalita a loajální úřednický aparát, který je nezávislý na politickém prostředí.⁶⁴ Záporům tohoto systému může být zejm. přílišná rigidnost případně strnulost, dále také fakt, že státní zaměstnanci

⁵⁹ DEMMKE, Christopher, MOILANEN Timo. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, 2010. s. 21-30.

⁶⁰ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 334.

⁶¹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 50.

⁶² HORÁKOVÁ, Monika. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 159.

⁶³ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan a kol. (ed). *Dny práva- 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1576.

⁶⁴ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 127, PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan a kol. (ed). *Dny práva- 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1576

postrádají motivaci k vyšším pracovním výkonům, k dozděláním se, což mnohdy souvisí s tím, že na nejvyšší posty v rámci hierarchie postupují úředníci vysokého věku,⁶⁵ nikoliv však vysoké kvalifikace.

3.2. Systém merit

Pro systém merit (též také smluvní systém) je charakteristické uzavření pracovní smlouvy mezi státem, jakožto zaměstnavatelem a zaměstnancem a to jak na dobu určitou, tak na dobu neurčitou. Na rozdíl od kariérního systému státní služby zde neexistuje garance kariéry v tom směru, že by služební a platový postup byl zaručen na základě odsloužených let.⁶⁶

Základním znakem je katalog služebních míst s přesně vymezenou pracovní náplní.⁶⁷ Na každé místo, které je v katalogu služebních míst uvedeno, je vypsáno výběrové řízení, kterého se může zúčastnit kdokoli, kdo naplňuje potřebné kvalifikační předpoklady, přičemž není rozhodné, zda zájemce dosud působil ve veřejném nebo v soukromém sektoru.⁶⁸

Kladem tohoto systému je dynamičnost, pružnější postup při přijímání zaměstnanců a při obsazování jednotlivých míst a adaptabilita systému aktuálním potřebám.⁶⁹ Zápor se jeví především vyšší fluktuace zaměstnanců, neexistence kompenzačních opatření a vyšší provázanost s politickým prostředím.⁷⁰

3.3. Systém státní služby v České Republice

V současné době málokterý stát koncipuje státní službu tak, aby odpovídala výslovně pouze některému ze systémů vymezených výše. Je zde snaha kombinovat přednosti obou systémů způsobem, aby byl vyhovující potřebám státní správy daného státu a především potřebám státu. ČR není v tomto směru výjimkou, přesto si dovoluji tvrdit, že atributy systému kariérního jsou převažující, což lze dovodit z následujících znaků.

ZSS je předpisem veřejnoprávním, přestože byla zvolena koncepce, která umožnila na základě delegace použít vybraná ustanovení ZP⁷¹. Lze se zcela ztotožnit s názorem, že „služební vztahy státních zaměstnanců jsou veřejnoprávní vztahy a nejedná se o pracovněprávní vztahy, které se

⁶⁵ Tamtéž

⁶⁶ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan a kol. (ed). *Dny práva- 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1577.

⁶⁷ KLIKOVÁ, Alena. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 127.

⁶⁸ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan a kol. (ed). *Dny práva- 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1577., VESELÁ: *Státní služba...*, s. 51.

⁶⁹ VESELÁ: *Státní služba...*, s. 51., ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 335.

⁷⁰ PĚKNÁ, Jitka. Veřejná služba a systémy veřejné služby. In NECKÁŘ, Jan a kol. (ed). *Dny práva- 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1578., ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 335.

⁷¹ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 28.

jen jinak nazývají⁷², a to zejm. proto, že se jedná o právní vztahy navazující na Ústavu. Konkrétně čl. 79 odst. 2. Ústavy předpokládá vydání zákona upravujícího právní poměry státních zaměstnanců, přičemž za takový zákon rozhodně nelze považovat ZP,⁷³ byť i v případě služebního vztahu se jedná o výkon závislé práce, tak, jak ji v § 2 odst. 1 ZP uvádí právě ZP.⁷⁴ Od zákona tedy není možné se odchýlit, jelikož se jedná o veřejnoprávní poměr, a tedy veškerá subjektivní práva státních zaměstnanců musí stanovit zákon nebo jeho prováděcí předpis. (Je výslovně upravena problematika čerpání neplaceného volna na základě rozhodnutí služebního orgánu, přestože při dřívější úpravě dle ZP bylo možné poskytnout neplacené volno k zařízení osobních věcí, neboť odchýlením se od zákona jej mohl zaměstnavatel poskytnout)⁷⁵

Dalším znakem, díky kterému můžeme hovořit o tom, že ZSS má převládající znaky kariérního systému je zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby. Jedná se o instituty zakotvené v § 62 - 65 ZSS, nejvíce však budou následující řádky věnovány § 62 ZSS, tj. úpravě zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů. ZSS zakotvuje možnost změnit služební poměru, když je nutnost změny vyvolána potřebami služby nebo také okolnostmi na straně zaměstnance. Státní zaměstnanec, který z důvodu reorganizace nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě, se převede na jiné služební místo, případně, není-li to možné, zařadí se mimo výkon služby.⁷⁶ Důležité je zmínit, že služební poměr tímto nekončí, pouze dochází k jeho změně.⁷⁷ Toto je tedy výrazný posun směrem k trvalosti služebního poměru. Není tedy možné skončit služební poměr vzhledem k nadbytečnosti státního zaměstnance tak, jak je to možné v soukromé sféře v intencích § 52 písm. c) ZP.

Platový systém tak, jak jej nastavil ZSS, v sobě kombinuje jak vzdělání konkrétního státního zaměstnance, jelikož má státní zaměstnanec povinnost vykonávat službu odborně (stát poskytuje k dalšímu vzdělávání vhodné podmínky a úlevy), tak délku započitatelné praxe, čili míru doposud získaných zkušeností.⁷⁸ Státní zaměstnanec má tedy právo na plat a platový postup.⁷⁹ Především vzhledem k právu na platový postup, který je odvislý od platového stupně, přičemž do daného

⁷² Tamtéž

⁷³ Tamtéž

⁷⁴ PICHRT, Jan. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 14.

⁷⁵ ŠUBRT, Bořivoj. Zákon o státní službě- vztah veřejného a soukromého práva. *Práce a mzda*, 2015, roč. 63, č. 9, s. 52.

⁷⁶ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 347.

⁷⁷ BĚLINA, Tomáš. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 193.

⁷⁸ ÚLEHLOVÁ, Helena. Osobní příplatek- motivační složka platu státních zaměstnanců. *Práce a mzda*, 2015, roč. 63, č. 9, s. 9., ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 350.

⁷⁹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 350.

platového stupně je státní zaměstnanec zařazován s ohledem na započítatelnou praxi⁸⁰, můžeme i v tomto bodě mluvit o znaku, který je typický pro kariérní systém státní služby.

Institut výběrového řízení naplňuje jak znaky systému kariérního, tak také systému meritního. Konání výběrového řízení na volné služební místo je povinné a musí se mu podrobit jak státní zaměstnanci, tak fyzické osoby, které se teprve hodlají státními zaměstnanci stát.⁸¹ Tato volnost přístupu služebních míst je však zároveň korigována dalšími podmínkami, kdy např. o místo ředitele odboru se může ucházet představený a další.⁸² Fakticky je tedy přístup do výběrových řízení na obsazení určitých služebních míst uchazečům ze soukromé sféry znemožněn. V tomto směru tak tedy můžeme hovořit o prvku kariérního systému, byť v základu s modifikací prvku systému meritního.

⁸⁰ ROTHOVÁ, Eva. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 455.

⁸¹ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 92.

⁸² ČEBIŠOVÁ, Taisia. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 34

4. Vybrané povinnosti státních zaměstnanců dle ZSS

Tato kapitola se bude věnovat povinnostem státních zaměstnanců, které pro ně vyplývají ze ZSS. Do doby účinnosti ZSS byly povinnosti (a nejenom ty) státních zaměstnanců upraveny ZP, přičemž na státní zaměstnance se vztahovaly veškeré povinnosti náležející ostatním zaměstnancům.

Kapitola se bude věnovat povinnostem státních zaměstnanců, které pro ně vyplývají se ZSS, přičemž se dále bude členit do dvou rovin - povinnosti, které v ZP zakotveny nebyly vůbec a povinnosti, které sice v ZP zakotveny byly, avšak v podmínkách ZSS byly výrazněji změněny.

Povinnosti státních zaměstnanců jsou vymezeny především v části třetí ZSS, avšak ne výlučně. V následujících částech se zaměřím i na povinnosti, které se nacházejí v dalších částech ZSS, zde se však bude jednat o výběr styčných institutů v rámci ZSS.

4.1. Povinnosti v ZP neupravené

Základním předpokladem pro přijetí do služebního poměru dle § 22 ZSS je dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky a řádný výkon služby. Co se týče samotného žadatele o přijetí do služebního poměru, u kterého je prokazatelně známo, že „zastává extrémní politické názory a obhajuje nedemokratické politické postupy“⁸³, může být dán důvod k nepřijetí takové osoby do služby⁸⁴. Otázkou zůstává, zda služební úřad bude zkoumat pouze aktuální postoj žadatele o přijetí do služebního poměru, nebo zda se bude zabývat i v minulosti vyřčenými názory. Dovedu si představit, že v pubertálním věku zapřísaahlý anarchista se bude později ucházet o služební místo, přičemž vyřadit jinak po všech stránkách kvalitního kandidáta by bylo dle mého názoru nepřiměřené.

Závazek složit služební slib dle § 32 ZSS představuje jednu z tradičních povinností, která byla zakotvena již ve služební pragmatice.⁸⁵ Na rozdíl od SlužZ, kde služební poměr vznikl dnem, kdy státní úředník složil služební slib, ZSS upravuje vznik služebního poměru odchýlně - dle § 31 odst. 1 a § 30 odst. 1 písm. e) vzniká služební poměr dnem, který je uveden jako den vzniku služebního poměru v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru.⁸⁶ Vzhledem k tomu, že obsah slibu se promítá do jednotlivých povinností státního zaměstnance, ZSS nespojuje s porušením

⁸³ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 89.

⁸⁴ Tamtéž

⁸⁵ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109.

⁸⁶ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s 109- 110.

slibu žádné právní následky.⁸⁷ Zakotvení povinnosti složit služební slib je tedy, dle mého názoru, spíše vyjádřením úcty k tradici tohoto institutu.

Státnímu zaměstnanci je zákonem stanovena povinnost úspěšně vykonat úřednickou zkoušku a to dle § 35 ZSS. Úřednická zkouška se skládá z části obecné, kde se ověřují zaměstnancovy znalosti organizace a činnosti veřejné správy, práv, povinností a pravidel etiky a dalších předpisů a části zvláštní, kde se ověřuje, zda má zaměstnanec potřebné vědomosti a schopnosti a je dostatečně připraven pro další výkon služby v oboru.⁸⁸ Povinnost státního zaměstnance složit úřednickou zkoušku je z mého pohledu krokem žádoucím, jelikož pouze byrokratický aparát, který má zaručené znalosti, je způsobilý odborně, a na politické moci naprosto nezávisle, fungovat ve státní službě.

§ 43 ZSS upravuje problematiku státních zaměstnanců, kteří jsou osobami navzájem blízkými. Osoby navzájem blízké upravuje § 22 odst. 1 NOZ. Důvody tohoto omezení jsou více, než jasné-předcházení protekcí, známostí.⁸⁹ Komentářová literatura⁹⁰ uvádí, že ZP v rámci základního pracovněprávního vztahu problematiku osob navzájem blízkých neřeší. S tímto tvrzením souhlasím, byť za určitou výjimku, která jistě není hodna opomenutí, bych považovala § 318 ZP, který uvádí, že základní pracovněprávní vztah nemůže být mezi manžely nebo partnery. Na jednu stranu je ZP velmi benevolentní, kdy postavení ostatních osob navzájem blízkých neupravuje vůbec (úprava je ponechána pracovním řádům jednotlivých zaměstnavatelů⁹¹), na straně druhé však ZP neumožňuje základnímu pracovněprávnímu vztahu mezi manžely nebo partnery ani vzniknout, kdežto ZSS v § 43 odst. 2, resp. odst. 3 upravuje postup služebního orgánu poté, co k závadné situaci dojde.

Povinnost zachovávat věrnost k ČR je vymezena v § 77 odst. 1 písm. a) ZSS. Tato povinnost navazuje na povinnost zakotvenou v § 22 ZSS (viz výše). V ZSS však nenalezneme, co se věrností České republiky rozumí. Jistým vodítkem nám proto může být § 61 odst. 1 písm. a) kde je přímo vymezeno, že věrností se rozumí dodržování Ústavy České republiky, jejího právního řádu při uznání práv a svobod a při dodržování zájmů České republiky. Tato povinnost velmi úzce souvisí se služebním slibem, jelikož porušením věrnosti státní zaměstnanec de facto poruší

⁸⁷ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 98.

⁸⁸ POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby- Služební poměr. *Účetnictví neziskového sektoru*, 2015, roč. 13, č. 3, Dostupné v ASPI.

⁸⁹ KOPECKÝ, Martin. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 129- 130.

⁹⁰ KOPECKÝ, Martin. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 129- 130., KOTTNAUER: *Zákon o státní ...*, s. 121.

⁹¹ KOPECKÝ, Martin. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 130.

služební slib, a jelikož ZSS sankci za jeho porušení neupravuje, bude patrně státní zaměstnanec odpovědný právě podle tohoto ustanovení.

§ 77 odst. 1 písm. f) ZSS upravuje povinnost k dodržování služební kázně. Služební kázní se dle § 87 ZSS rozumí řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, ze služebních předpisů a z příkazů k výkonu státní služby. Kárné odpovědnosti je věnována část čtvrtá ZSS. Skutková podstata kárného provinění je upravena v § 88 odst. 1 ZSS, kdy kárné provinění musí státní zaměstnanec spáchat zaviněně - tedy úmyslně či nedbalostně⁹². Vzhledem k tomu, že ke kárné odpovědnosti je třeba právě zavinění, státní zaměstnanec tedy neodpovídá objektivně, nýbrž subjektivně. Porušením § 77 odst. 1 písm. f) ZSS však nebude jakékoliv malé pochybení (tam, kde chybí škodlivý následek, nebo je nepatrný)⁹³, které bude možné vyřídit ústní nebo písemnou výtkou.

Povinnost poskytnout informace dle § 77 odst. 1 písm. g) ZSS souvisí se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Patří-li to ke služebním úkolům, je státní zaměstnanec povinen informaci poskytnout, případně rozhodnout o neposkytnutí nebo odmítnutí (může také dále odložit). Vzhledem k tomu, že poskytování, případně jiné vyřízení žádosti, bude realizováno při úředním jednání (nejčastěji písemném), dopadá na státního zaměstnance další povinnost uvedená v § 77 odst. 1 písm. r) ZSS, a to sdělit své jméno (jména) a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu. Dále bude tato povinnost konkretizována zpravidla služebním předpisem nebo příkazem k výkonu státní služby.⁹⁴

Povinností státního zaměstnance je oznámit služebnímu orgánu, že je proti němu zahájeno trestní stíhání a v jaké věci. Ustanovení § 77 odst. 1 písm. k) ZSS představuje zásadní obrat od ZP, který v § 316 odst. 4 písm. h) stanovil, že zaměstnavatel informaci o trestněprávní bezúhonnosti nesmí po zaměstnanci vyžadovat (výjimkou byla situace, kdy tato informace byla nutná pro výkon zaměstnání). Na rozdíl od ZSS tedy nebylo povinností zaměstnance oznámit zaměstnavateli zahájení trestního stíhání, nýbrž bylo zaměstnavatelovou povinností tyto informace nezjišťovat, pokud pro to nebyl relevantní důvod. Pokud se bude jednat o zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti, bude dle § 48 ZSS státní zaměstnanec zproštěn výkonu služby až do skončení trestního stíhání.

Toto ustanovení je, dle mého názoru, problematické hned v několika aspektech. Zaprvé, ZSS hovoří o trestním stíhání. Trestní stíhání, jakožto fáze trestního řízení, začíná podle § 160 TŘ

⁹² BLÁHOVÁ, Pavla. In VLČKOVÁ, Eliška (ed). *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 149.

⁹³ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 197.

⁹⁴ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 111.

usnesením o zahájení trestního stíhání. Poté již nehovoříme o podezřelém z trestného činu, nýbrž o obviněném. ZSS dle mého názoru dostatečně nereflektuje skutečnost, že v rámci zkráceného přípravného řízení (§ 179a a násl. TŘ) ke standardnímu zahájení trestního stíhání (tj. sdělení obvinění) nedochází, přičemž osobě podezřelé je pouze sděleno podezření. Není tedy zahájeno trestní stíhání, tudíž není naplněn předpoklad rozhodný pro splnění povinnosti dle § 77 odst. 1 písm. k) ZSS. Vzhledem k tomu, že výčet povinností uvedených v § 77 odst. 1 ZSS je taxativní, není možné jej rozšiřovat, ledaže by bylo možné konkrétní povinnosti odvodit výkladem z povinností již existujících.⁹⁵ Dovolují si tvrdit, že právě extenzivní výklad tohoto ustanovení v budoucnu povede i k nutnosti oznamovat sdělení podezření, pokud se bude jednat o podezření ze spáchání trestného činu. Otázkou přesto nadále zůstává, zda je vhodné výkladem ještě více „omezovat“ státní zaměstnance. Odpovědí na tuto otázku může být primární cíl služebních vztahů - vytvořit podmínky pro výkon státní správy (pomocí kogentních norem, jednostranných právních úkonů atd.). Právě proto jsou na místě prvním uváděny služební povinnosti a nezbytná omezení občanských práv, a teprve na místě druhém práva a některá zvýhodnění jako kompenzace.⁹⁶ Účelem tedy není chránit státní zaměstnance (podobně, jako ZP chrání zaměstnance), nýbrž vytvářet podmínky pro výkon státní správy.

Druhý problematický aspekt spatřuji v § 48 odst. 1 ZSS, který konkretizuje porušení povinnosti v § 77 odst. 1 písm. k) ZSS. Zproštění výkonu služby se vztahuje na zahájení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných spáchaný z nedbalosti. Právě druhá z těchto kategorií trestných činů, byť je velmi široce vymezena, obsahuje pouze dva trestné činy, na které se toto ustanovení vztahuje. Jedná se o trestný čin dle § 330 TZ: Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti a trestný čin dle § 360 TZ: Opilství, které jako jediné z celé desáté hlavy TZ lze spáchat z nedbalosti.⁹⁷

Pokud bude státní zaměstnanec na základě příkazu k výkonu státní služby ustanoven do komise nebo jiného orgánu, nemůže výkon takové služby odmítnout tak, jak to plyne z § 77 odst. 1 písm. m) ZSS. V ZSS je upravena výběrová, zkušební a kárná komise, přičemž odvolání státního zaměstnance jakožto člena komise na jeho žádost, je z důvodů v zákoně vymezených, upraveno jen u komise kárné. Těmi důvody jsou dle § 91 odst. 4 ZSS pracovní, osobní, rodinné nebo zdravotní důvody. Vzhledem k tomu, že zkušební ani výběrová komise neupravuje možnost

⁹⁵ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 233.

⁹⁶ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 30.

⁹⁷ GRÍVNA, Tomáš. In ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 860.

odvolání státního zaměstnance na jeho žádost, domnívám se, že argumentem per analogiam legis se ust. § 91 odst. 4 ZSS užije i na komisi zkušební a výběrovou.

Zachování pravidel slušnosti upravuje ZSS v § 77 odst. 1 písm. n). Toto ustanovení úzce souvisí s vhodným modelem chování státních zaměstnanců. Zákonodárce tak vlastně nastavuje rámec toho, co považuje za adekvátní a žádoucí. Zákonodárce toto pravidlo neponechal úpravě v etickém kodexu, ale stanovil jej jako zákonnou povinnost státního zaměstnance přímo do textu zákona.⁹⁸ Z mého pohledu je toto ustanovení zákona nadbytečné. Povinnost dodržovat pravidla etiky je zakotveno v § 77 odst. 1 písm. t) ZSS, přičemž zachování pravidel slušnosti by se dalo do tohoto ustanovení velmi vhodně včlenit. Pokud se jedná o úkoly správního orgánu, kterými se bude státní zaměstnanec zabývat, má dle § 4 odst. 1 SŘ povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Dále je vhodné zmínit, že žijeme v civilizované společnosti, kde se slušné chování bere jako standard, nikoliv jako něco, co by se muselo vynucovat zákonem.

Povinnost identifikovat se při úředním nebo písemném jednání tak, jak to požaduje § 77 odst. 1 písm. r) ZSS zaručuje jistotu druhé strany o tom, se kterým konkrétním státním zaměstnancem jedná a který služební úřad jej zastupuje.⁹⁹ V praxi bude jistě důležité znát konkrétního státního zaměstnance, který danou věc vyřizuje, například v souvislosti s podáváním stížnosti dle § 175 odst. 1 SŘ, která bude směřovat proti nevhodnému chování, nebo v případě podání námítky podjatosti dle § 14 odst. 2 SŘ.

§ 77 odst. 1 písm. t) ZSS upravuje dodržování pravidel etiky. Vydáním etického kodexu, který by upravoval zákonnost rozhodování, zdvořilost a profesionalitu, nestrannost, postihování korupce, nakládání se svěřenými prostředky a další, a to na úrovni veškerých (nejen) ústředních správních úřadů, by se ČR zařadila vedle ostatních evropských demokracií, jakými jsou Německo, Rakousko nebo také Velká Británie.¹⁰⁰ Pro realizaci povinnosti vydat etický kodex bylo doporučeno využít Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, který byl přílohou usnesení vlády č. 331 ze dne 9. května 2012, kterým byla členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů uložena povinnost vydat vlastní etický kodex.¹⁰¹ Toto řešení nepovažuji za vhodné, jelikož výše zmíněný Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy neposkytuje dostatečné záruky, co

⁹⁸ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 113.

⁹⁹ Tamtéž, s. 114

¹⁰⁰ CUPALOVÁ, Marcela. *Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU* [online]. Parlamentní institut, srpen 2012 [cit. 24. září 2017]. Dostupné na: < <http://www.psp.cz/doc/00/13/03/00130313.pdf>>.

¹⁰¹ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 115.

se týče postihování korupce, stejně, jako neupravuje úplně problematiku tzv. whistleblowingu.¹⁰² O whistleblowingu bude detailněji pojednáno v podkapitole, která se bude věnovat právům státních zaměstnanců.

Vliv víry, náboženství a politického či jiného smýšlení na nestrannost výkonu státní služby je upraven v § 77 odst. 3 ZSS. Toto ustanovení mi přijde poněkud nadbytečné. Dle mého názoru by se obsah tohoto ustanovení dal dovodit z ust. § 77 odst. 1 písm. b) ZSS, kde je nestrannost výkonu služby obecně vymezena. Dále se domnívám, že by bylo vhodné vnitřním předpisem upravit vhodný způsob prezentace náboženského vyznání státních zaměstnanců při plnění úkolů veřejné služby.

Slušnost vůči podřízeným upravuje § 77 písm. b) ZSS. Jedná se o doplnění povinnosti zachovávat pravidla slušnosti dle § 77 odst. 1 písm. n) ZSS. Představený by měl být svým chováním na pracovišti vzorem pro své podřízené a naprosto vždy zachovávat slušnost vůči podřízeným státním zaměstnancům a zaměstnancům.¹⁰³ S ohledem na nastíněné argumenty, které jsem uvedla výše u rozboru § 77 odst. 1 písm. n), považuji i toto ustanovení za poněkud nadbytečné.

Představený je ze své pozice zmocněn k tomu, aby vydával podřízeným státním zaměstnancům příkazy k výkonu služby. Ustanovení § 78 písm. d) ZSS zaručuje podřízeným státním zaměstnancům, že budou vhodným způsobem informováni a budou moci služební úkoly řádně splnit.¹⁰⁴ Jen státní zaměstnanec, který je řádně informován o svém služebním úkolu jej může také adekvátně splnit. Tato povinnost se zrcadlí v právu státního zaměstnance, které je obsahem § 79 odst. 2 písm. a) ZSS¹⁰⁵. Je vhodné upravit poskytování informací podřízeným jako zákonnou povinnost, jelikož je tímto postupem garantována možnost vhodně zadaný služební úkol splnit na podkladě dostatečných informací.

§ 85 ZSS upravuje situaci, kdy je příkaz v rozporu s právním nebo služebním předpisem. Je zde obligatorně stanoven postup státního zaměstnance, pokud obdrží příkaz, který je v rozporu s právním předpisem, nebo se služebním předpisem. Státní zaměstnanec je povinen upozornit ústně na tuto skutečnost svého bezprostředně nadřízeného, vyššího představeného nebo vedoucího Úřadu vlády ČR (dále jen nadřízený), a to ještě předtím, než začne příkaz plnit. Pokud nedojde k nápravě, upozorní na tento rozpor státní zaměstnanec písemně, kdy pokud trvá

¹⁰² FADRŇÝ, Martin. *EPS připomínkoval Etický kodex úředníků* [online]. Frank Bold, 19. května 2011 [cit. 28. září 2017]. Dostupné na < <http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/eps-pripominkoval-eticky-kodex-uredniku>>.

¹⁰³ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 236.

¹⁰⁴ Tamtéž

¹⁰⁵ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 116.

nadřízený na splnění příkazu, je povinen jej vydat písemně.¹⁰⁶ Zákon nestanoví, kdy má státní zaměstnanec písemně nadřízeného upozornit, ani koho z nadřízených výše vymezených má upozorňovat.¹⁰⁷ Lze se ztotožnit s názorem, že se bude jednat o stejný okruh osob, resp. o možnost oslovit každou z osob, jako při ústním upozornění.¹⁰⁸ Přesto je možné, aby odlišný způsob stanovil služební předpis. Pokud byl příkaz vydán po předchozí proceduře písemně, státní zaměstnanec je povinen jej splnit. Výjimku představuje příkaz, jehož splněním by došlo ke spáchání trestného činu nebo správního deliktu. Tento příkaz státní zaměstnanec splnit nesmí. Pokud by se ovšem státní zaměstnanec dopustil kvůli splnění příkazu trestného činu, může dojít ke zproštění výkonu služby dle § 48 odst. 1 ZSS, a následně také ke skončení služebního poměru, dle § 74 odst. 1 písm. a), b), c) za splnění daných podmínek.

Současně s nevykonáním příkazu, který by měl vést ke spáchání trestného činu, je státní zaměstnanec povinen dle § 8 odst. 1 TŘ oznámit státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Tuto povinnost má státní zaměstnanec i v případě, že by se splněním příkazu trestného činu dopustil.¹⁰⁹ Nadřízený, který tento příkaz vydal, by mohl být v rámci trestněprávního postihu odpovědný za přípravu k trestnému činu, pokud se jedná o zvláště závažný zločin, ovšem to za předpokladu, že příprava je trestná (§ 20 TZ). V rámci přípravy by se jednání nadřízeného posuzovalo jako organizátorství, a to konkrétně forma řízení, kdy zde by se jednalo o vydávání konkrétních příkazů, pokynů, nebo úkolů.¹¹⁰

4.2. Povinnosti v ZP upravené, avšak v ZSS modifikované

Povinnost prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního orgánu tak, jak je zakotvena v § 77 odst. 1 písm. e) ZSS, by se dala považovat za odraz povinnosti prohlubovat si kvalifikaci dle § 230 ZP. ZSS hovoří o vzdělání, naproti tomu ZP pracuje s termínem kvalifikace. Co se státních zaměstnanců týče, bude se v jejich případě, s ohledem na náplň jejich činnosti, jednat výlučně o prohlubování vzdělání. Naproti tomu zaměstnanci mohou dle ZP vykonávat rozličná povolání, kde není v silách zákonodárce s ohledem na možný budoucí vývoj, dostatečně činnosti specifikovat, proto je více než žádoucí zařadit pojem „kvalifikace“ do textu zákona, jelikož v sobě obsahuje jak vzdělání, tak prohlubování např. jiných relevantních dovedností.

¹⁰⁶ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 116- 117.

¹⁰⁷ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 251.

¹⁰⁸ Tamtéž

¹⁰⁹ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 252.

¹¹⁰ ŘÍHA, Jiří. In JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 21.

Prohlubovat si vzdělávání je jednou z povinností, ale zároveň také jedním z práv státního zaměstnance (§ 79 odst. 2 písm. d) ZSS). Samotný ZSS blíže neurčuje, co se považuje za prohlubování vzdělání. Bognárová¹¹¹ považuje za prohlubování činnost, v rámci které státní zaměstnanec nezíská nové vzdělání, ale jeho prostřednictvím si průběžně doplňuje teoretické nebo praktické znalosti nebo dovednosti vztahující se k jím vykonávanému oboru služby. Taktéž za prohlubování vzdělání považuje jeho doplňování, udržování, obnovování. Tato definice vychází zcela jednoznačně ze ZP, který v § 230 právě prohlubování kvalifikace vymezuje. Co se týče služebního poměru, vychází potřeba a rozsah prohlubování vzdělání z výsledku služebního hodnocení státního zaměstnance (§ 107 odst. 3 ZSS). ZP ukládá zaměstnanci povinnost prohlubovat si kvalifikaci k výkonu sjednané práce v § 230 odst. 2.

Podkladem pro stanovení povinnosti prohlubovat si vzdělání v rámci státní služby tedy bude služební hodnocení, které dle § 156 provádí osoby v něm konkrétněji vymezené. Na rozdíl od služebního poměru, v pracovním poměru nemusí být podkladem pro rozhodnutí zaměstnavatele o prohloubení kvalifikace zaměstnance nic, než jeho vlastní potřeba, případně pocit. Potřebu služebního hodnocení, jako jakéhosi mezikroku, který vede k povinnosti prohlubovat si vzdělání, považuji za nadbytečný. Vzhledem k tomu, že služební hodnocení se dle §155 odst. 2 ZSS provádí jednou ročně, neposkytuje tento postup dostatečný podklad pro pružnou reakci na potřebu prohlubování vzdělání státních zaměstnanců.

Co se možnosti vzdělávání státních zaměstnanců týče, bylo by, dle mého názoru, vhodné do budoucna upravit nějaký jednotný postgraduální vzdělávací systém, který by využívali právě státní zaměstnanci, a studijní programy by odpovídaly jednotlivým oborům služby. Do jisté míry bychom se mohli inspirovat německou Spolkovou akademií veřejné správy, která vzdělává právě úředníky federace.¹¹²

ZSS v § 77 odst. 1 písm. j) stanoví, že v souvislosti s výkonem služby nesmí přijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem. Zde by bylo vhodné zmínit, že s odkazem na ust. § 77 odst. 2 ZSS je povinen státní zaměstnanec tuto povinnost dodržovat i když nevykonává službu. ZP v § 303 odst. 2 písm. c) uvádí, že zaměstnanci, kteří jsou uvedeni v odst. 1, jsou povinni v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod

¹¹¹ BOGNÁROVÁ, Věra. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 327.

¹¹² *Příloha k tezi. Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU*[online]. Korupce.cz [cit. 2. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/5b---priloha-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-11--ledna-2012---predloženo-do-MPR.pdf>.

poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů. Obdobně upravuje problematiku přijímání darů nebo jiných výhod § 16 odst. 1 písm. i) zákona č. 312/2002 Sb., zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví stejnou povinnost - nepřijímat dary nebo jiné výhody, stanoví však další výjimku, a to pokud se jedná o dar, který plyne z kolektivní smlouvy.

Důvodová zpráva toto ustanovení nijak nevykládá. Komentářová literatura se k tomuto ustanovení vyjadřuje velmi sporadicky, snad pouze Mlsna uvádí, že „nastavení hranice hodnoty daru nebo plnění v takto nízké cenové hladině je jasným zákonodárcovým pokynem, že státní zaměstnanec nesmí přijímat fakticky žádné dary, u nichž si není jistý, že jejich přijetím nepřekročí tuto zákonem stanovenou hranici. Jedná se o jedno z protikorupčních opatření mající za cíl eliminovat pochybnosti o nestranném výkonu státní služby a úzce váže na povinnost státního zaměstnance vykonávat službu nestranným způsobem.“¹¹³

S výše citovaným názorem se však nemohu ztotožnit, jelikož dle mého názoru samotná možnost přijmout dar nebo jinou výhodu, byť v hodnotě nepřesahující částku 300 Kč, představuje velkou ránu do zamýšleného protikorupčního účinku zákona. Nemůžeme účinně mluvit o eliminaci korupce, když zákon ji sám, byť v minimální míře připouští.

Jedním z možných způsobů řešení by bylo nahrazení pevné částky v zákoně neurčitým právním pojmem „zanedbatelná hodnota“, což by problém sice úplně nevyřešilo, avšak státní zaměstnanci by při přijetí květiny nemuseli přemýšlet, zda její hodnota převýšila 300 Kč, nebo zda je její hodnota nižší. Zanedbatelná hodnota by se posuzovala na základě subjektivního pocitu státního zaměstnance. Vzhledem k tomu, že subjektivní stránka je z pohledu dokazování nejsložitější, bude případné prokazování úmyslu velmi obtížné.¹¹⁴ Na druhou stranu i toto řešení by zcela jistě nevedlo k vymýcení korupce, a obávám se, že si dovedu představit i situaci, kdy by státní zaměstnanec tvrdil, že byt, který obdržel jako dar v souvislosti s výkonem služby, má jen nepatrnou hodnotu.

Druhým, z mého pohledu podstatně efektivnějším způsobem řešení by bylo po vzoru zákona č. 312/2002 Sb., zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a § 303 odst. 2 písm. c) ZP výslovně zakázat přijímání darů nebo jiných výhod v souvislosti s výkonem služby. Postihování přijímání veškerých darů nebo jiných výhod sebemenší hodnoty by dle mého názoru jako jediné vedlo skutečně k vymýcení korupce.

¹¹³ MLSNA, Petr. In VAVERA, František (ed). *Zákon o státní službě s poznámkami*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 128.

¹¹⁴ JELÍNEK, Jiří. In JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 231- 232.

§ 77 odst. 1 písm. s) ZSS upravuje službu při odvracení živelní pohromy. V ZP je v § 41 odst. 4 upraveno převedení na jinou práci při mimořádných nebo živelních událostech, které vykazují jisté podobnosti s úpravou v ZSS. ZP upravuje převedení, pokud je to třeba k odvracení mimořádné události, živelní události nebo jiné hrozící nehody nebo k zmírnění jejich bezprostředních následků, a to na nezbytně nutnou dobu. Zaměstnanec bude možné převést za účelem odvracení škod či zmírnění jejich následků pouze na dobu nezbytné potřeby, přičemž tato doba není nijak blíže určena. Bude tedy záležet na jednotlivých případech, zároveň však s ohledem na to, že by se mělo jednat o pouhé odvracení mimořádné či živelní události nebo zmírnění jejich bezprostředních následků. Není tedy možné, aby zaměstnavatel převedl zaměstnance trvale na jinou, než sjednanou práci, která by dlouhodobě spočívala v odstraňování následků mimořádné či živelní pohromy.¹¹⁵

ZSS upravuje tuto problematiku o něco úsporněji - nepracuje již s pojmem „mimořádná událost“ a také zde není zakotven požadavek na vykonání dané činnosti jen po nezbytně nutnou dobu. Lze se ztotožnit s tvrzením, že smysl tohoto ustanovení tkví v tom, aby měl státní zaměstnanec s ohledem na okolnosti povinnost vykonávat i činnosti, které nespádají do jeho oboru státní služby.¹¹⁶ Tato povinnost se však může dostat do kolize s právem státního zaměstnance dle § 79 odst. 2 písm. f) ZSS. Jelikož na rozdíl od pracovního poměru, kde na prvním místě stojí zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance, je služební poměr vybudován na zcela jiné koncepci, sleduje jiný primární cíl - vytvoření podmínek pro výkon státní správy. Proto se na prvním místě vždy uvádějí povinnosti a teprve na druhém místě jsou uvedena práva.¹¹⁷ Právě proto je kolize výše uvedeného práva a povinnosti pouze zdánlivá. S ohledem na charakter služebního vztahu bude státní zaměstnanec vždy nucen splnit primárně povinnost.

Mlsna v komentáři uvádí, že tato povinnost je odrazem obecné povinnosti všech k odvracení škod v souladu s občanským zákoníkem¹¹⁸ (nejspíš tedy § 2901, věta druhá NOZ tzv. samaritánský princip). S ohledem na výše uvedené si myslím, že tato povinnost je spíše odrazem aktuální potřeby služebního orgánu, aby mohl rychle a pružně reagovat na nastalou situaci. Ze samotného textu NOZ vyplývá, že, pokud hovoříme o zakročovací povinnosti, jedná se o okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života. Dle mého názoru lze živelní pohromu

¹¹⁵ BĚLINA, Tomáš. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 258.

¹¹⁶ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 114.

¹¹⁷ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 30.

¹¹⁸ MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě...*, s. 130.

nebo jiné hrozící nebezpečí stěží považovat za okolnost, která souvisí se soukromým životem, zasahující do sféry pouze daného jednotlivce.

5. Vybraná práva státních zaměstnanců dle ZSS

Práva státních zaměstnanců jsou, na rozdíl od povinností, vymezena v ZSS demonstrativně.¹¹⁹ ZSS tedy tvoří fundamentální rámec ochrany státního zaměstnance, přičemž nevyklučuje, aby další práva byla upravena interními normativními akty. Toto řešení se jeví jako vhodné, jelikož je třeba, aby došlo k vyvážení povinností státních zaměstnanců, které jsou ZSS stanoveny a s ohledem na to, že obor služby a zařazení státních zaměstnanců je různé, bude vhodné další práva zakotvit služebním předpisem, který bude vhodně reagovat na potřeby státních zaměstnanců.

Tato kapitola bude členěna do dvou úrovní. Jednak bude upravovat práva státních zaměstnanců, která v ZP zakotvena nebyla vůbec a práva které sice v ZP zakotvena byla, avšak v podmínkách ZSS byla výrazněji modifikována. Co se týče ZP, opět bude pracováno s předpisem účinným do 1. 1. 2015 a to z toho důvodu, že do nabytí účinnosti ZSS se práva státních zaměstnanců řídila právě tímto předpisem. Zvýšená pozornost bude věnována zejm. § 79 ZSS, který upravuje základní rámec práv státních zaměstnanců. Další práva státních zaměstnanců budou pro účely této práce vybrána s ohledem na jejich očekávaný přínos pro státní zaměstnance (na rozdíl od ZP). Kolektivním dohodám s ohledem na jejich značnou rozsáhlost, nebude, i přes jejich nezpochybnitelný význam, věnován prostor.

5.1. Práva v ZP neupravená

§ 79 odst. 1 ZSS zakotvuje podporu od služebního úřadu při výkonu služby. Podpora v tomto ustanovení vymezená se týká jen státního zaměstnance, který vykonává službu v mezích oprávnění stanovenými právním předpisy dle § 79 odst. 1, věta první. Toto ustanovení se tedy vztahuje pouze na případy stížností na státní zaměstnance, kdy se tito zaměstnanci měli dopustit porušení zákonných povinností. Nejedná se o porušení interních normativních aktů.¹²⁰ Státní zaměstnanec, který tedy řádně vykonává službu, má právo na to, aby mu služební úřad poskytl dostatečnou podporu typicky v případě stížnosti na činnost státního zaměstnance, kdy bude zjištěno, že státní zaměstnanec svoje právní povinnosti neporušil.¹²¹ Smejkal dále uvádí, že byt' ZSS nestanoví přesnou lhůtu, do kdy má být stížnost vyřízena, ani neukládá služebnímu orgánu, aby autora stížnosti vyrozuměl o jejím vyřízení, SŘ se s ohledem na ust. § 159 a § 160 ZSS na vyřízení stížností neužije.¹²²

¹¹⁹ MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě...*, s. 133.

¹²⁰ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 238.

¹²¹ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 180- 181.

¹²² SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 238- 239.

Jsem však toho názoru, že co se týče lhůty, analogie užití SŘ přípustná je, a to s ohledem na to, že ZSS zvláštní lhůtu pro vyřízení žádosti nestanoví. Podkladem pro toto tvrzení mi je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen NSS) čj. 2 Afs 2/2005 – 42. NSS se zabýval mezerou v zákoně, která se týkala určení lhůty pro rozhodnutí o námitkách podle daňového řádu. NSS konkrétně uvádí, že „mezeru v zákoně však nelze vyplnit analogií legis, neboť v daňovém řádu chybí pro analogii vhodná ustanovení. V daňovém řádu neexistuje právní norma, která by přímo ukládala nadřízenému pracovníku správce daně, v jaké lhůtě má o námitkách rozhodnout a neexistuje ani právní norma podobná, kterou by bylo možno použít podle analogie zákona. Daňový řád navíc v § 99 vylučuje podpůrné použití správního řádu pro daňové řízení. V takovém případě je nutno vzniklou mezeru v zákoně vyřešit pomocí analogie iuris, tedy podle obecných zásad daného právního odvětví.“¹²³ NSS dále dovodil, že daňové řízení je svoji povahou řízení zvláštního druhu a je tedy nanejvýš žádoucí uplatnit obecné zásady správního procesu, které v tomto případě plynou z § 49 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů¹²⁴, a stanoví povinnost rozhodnout bezodkladně, nejdéle však do třiceti dnů.¹²⁵

Myslím si, že i v případě vyřizování stížnosti, která byla podána na státního zaměstnance, se bude jednat o jakési správní řízení sui generis a vzhledem k tomu, že ZSS lhůtu k vyřízení stížnosti neupravuje, bylo by vhodné užít SŘ, jakožto obecný předpis upravující správní proces a lhůtu určenou v § 71 SŘ.

Právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby a dostupnost odborné literatury jsou zakotveny v § 79 odst. 2 písm. a), písm. b) ZSS. Ke spojení těchto práv státních zaměstnanců jsem se rozhodla proto, že právo na odbornou literaturu vztahující se k jím vykonávanému oboru služby dle § 79 odst. 2 písm. b) ZSS představuje vlastně jen konkretizaci práva na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby dle § 79 odst. 2 písm. a) ZSS.

Toto právo je na ústavní úrovni upraveno v čl. 28 Listiny, přičemž je formulováno velmi obecně a to z toho důvodu, aby bylo možné postihnout výkon státní služby v nejrůznějších oborech služby.¹²⁶ Dále je toto právo konkretizováno v § 114 ZSS, které upravuje podmínky pro výkon služby. Státnímu zaměstnanci služební úřad tedy zajišťuje informace potřebné k řádnému výkonu služby a pracovnělékařské služby, přispívání do fondu kulturních a sociálních potřeb, je-li zřízen s odkazem na ZP, pečuje o stravování státních zaměstnanců a bývalých státních zaměstnanců a

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 2/2005 – 42.

¹²⁴ který obsahově odpovídá § 71 SŘ

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 2/2005 – 42.

¹²⁶ MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě*..., s. 134.

zajišťuje bezpečnou úschovu svršků a osobních předmětů státních zaměstnanců. Zvláštní kapitulu, která spadá do práva na vhodné pracovní podmínky, tvoří úprava bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu státní služby¹²⁷, přičemž úpravu nalezneme v § 113 ZSS. ZSS vlastní regulaci problematiky bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby nemá, odkazuje na užití ZP, zákona č. 309/2006 Sb., zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 373/2011 Sb., zákon o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejné užívání služebního označení státního zaměstnance, včetně služebního označení představeného nebo služebního orgánu představuje jedno z demonstrativně vymezených práv státního zaměstnance dle § 79 odst. 2 písm. c) ZSS. Ohledně výkladu tohoto ustanovení se ovšem názory vyjádřené v odborné literatuře různí. Kottnauer i Smejkal jsou toho názoru, že součástí tohoto práva státního zaměstnance na veřejné užívání služebního hodnocení je i právo užívat takové označení v rámci svého běžného občanského života, např. při účasti na společenských akcích nebo při osobní korespondenci.¹²⁸ Vlčková se přibližuje spíše výše uvedenému názoru, byť tuto otázku naprosto výslovně neřeší.¹²⁹ Naproti tomu Mlsna uvádí, že „veřejné užívání služebního označení ovšem musí souviset přímo s výkonem státní služby. Státní zaměstnanci nejsou oprávněni užívat služební označení při vyřizování soukromých nebo osobních záležitostí.“¹³⁰

Přikláním se spíše k názoru Kottnauera a Smejkala, jelikož výklad tohoto práva dle Mlsny mi přijde velmi restriktivní a v důsledku vlastně ani žádný benefit státnímu zaměstnanci nepřináší. Dle mého názoru je účelem tohoto ustanovení to, aby se státní zaměstnanec mohl především v soukromém životě přihlásit k tradičnímu stavu a v souvislosti s tímto požívat určitou vážnost. Restriktivním výkladem dle Mlsny by tak de facto docházelo k potlačení významu zakotvení tohoto práva jako takového a odlišení od povinnosti, která je státním zaměstnancům stanovená v § 77 odst. 1 písm. r) by bylo naprosto minimální.

Prohlubování vzdělání je zakotveno jako povinnost, ale také jako právo státního zaměstnance (zde v § 79 odst. 2 písm. d) ZSS). Na rozdíl od povinnosti prohlubovat si vzdělání, která je zakotvená v § 77 odst. 1 písm. e) ZSS, kterážto je uskutečňována podle pokynů služebního

¹²⁷ BLÁHOVÁ, Pavla. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní...*, s. 183.

¹²⁸ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 181., SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 282.

¹²⁹ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní...*, s. 118.

¹³⁰ MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě...*, s. 134.

orgánu a na základě podmínek výše uvedených, právo prohlubovat vzdělání realizuje státní zaměstnanec o své vůli, byť dle § 107 odst. 3 ZSS rozsah určuje služební orgán. Ohledně toho, co se rozumí termínem „prohlubování vzdělání“ odkazují výše do kapitoly 4.1.2 této práce. § 108 ZSS upravuje služební volno k individuálním studijním účelům, které nařizuje služební orgán a zároveň stanovuje individuální vzdělávací cíl služebního volna. Dle § 109 má státní zaměstnanec právo požádat služební orgán o povolení zvýšení vzdělání. Hlavním rozdílem, co se týče ingerence služebního orgánu do vzdělávání státního zaměstnance, je ten, že pokud hovoříme o prohlubování vzdělání (právo dle § 79 odst. 2 písm. d) ZSS), služební orgán určuje rozsah prohlubování vzdělávání, u volna k individuálním studijním účelům nařizuje služební orgán čerpání volna, jakož i vzdělávací cíl a u zvýšení vzdělání služební orgán toto povoluje.

Myslím si, že „název“ § 79 odst. 2 písm. d), tj. „prohlubování vzdělávání“ není vhodně zvolen, neboť fakticky se toto právo bude týkat práva státního zaměstnance na vzdělání tak, jak je vymezeno v hlavě IV ZSS.

Právo na odmítnutí vyřízení služebního úkolu, který nepatří do oboru služby, upravuje § 79 odst. 2 písm. f) ZSS. Toto právo opravňuje státního zaměstnance k tomu, aby odmítl vyřizovat služební úkoly, které nepatří do působnosti služebního úřadu nebo do oboru služby, ve kterém službu vykonává.¹³¹ Státní zaměstnanec, který nesplňuje předpoklady pro výkon služby, nemůže vykonávat jiný obor služby¹³², také s ohledem na to, že ZSS si klade za cíl zprofesionalizovat personální aparát, a k tomu nemůže dojít jinak, než právě tím, že jednotliví státní zaměstnanci budou velmi úzce specializováni a profilováni.

Zajímavý problém nastínil Mlsna, kdy poukázal na otázku kvalifikace představeného. Ze ZSS jasně nevyplývá, zda představený, který má řídit státní zaměstnance, kteří vykonávají vícero oborů státní služby, musí splňovat předpoklady pro výkon všech oborů služby, které jsou vykonávány jemu podřízenými státními zaměstnanci. Dále pak uvádí možnou situaci, kdy by představený odmítl vyřídit úkol, který je mimo jeho obor služby právě na základě § 77 odst. 2 písm. f) ZSS.¹³³

Ideální by vzhledem k výše vymezenému problému bylo, aby představenými byli natolik erudované osoby, které by splňovaly předpoklady pro výkon všech oborů služby jim podřízených státních zaměstnanců. Obávám se však, že výše vymezené bude jenom velmi obtížně realizovatelné, proto se ztotožňuji s názorem Mlsny, který uvádí, že „do budoucna je žádoucí

¹³¹ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 181- 182.

¹³² MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě...*, s. 135.

¹³³ Tamtéž

problematiku představených řídicích státní zaměstnance ve vícero oborech služby stanovit jednoznačně, například právní fikcí, že představeného se uplatnění tohoto práva netýká.¹³⁴

§ 79 odst. 2 písm. g) ZSS upravuje právo na odmítnutí splnění služebního úkolu, který má splnit osobně představený. Státní služba je vybudována na hierarchickém systému a proto vydávání příkazů od představených, které směřují podřízeným státním zaměstnancům, lze pokládat za něco naprosto normálního.

Účelem tohoto práva státního zaměstnance, je zabránit představenému, aby přenášel odpovědnost na podřízené státní zaměstnance a sám se této odpovědnosti tímto svým jednáním zbavoval.¹³⁵ Musíme však rozlišit nekorektní se zbavování svých povinností od zastupování (dle § 9 odst. 7 ZSS- zastupování trvalé, dle § 66 ZSS- zastupování krátkodobé), kde na základě příkazu (zastupování krátkodobé) státní zaměstnanec představeného zastoupit musí.

Problém může nastat, pokud státnímu zaměstnanci není známo, že služební úkol má podle příkazu vedoucího zaměstnance, který je nadřízen představenému státního zaměstnance, plnit tento nadřízený a to z toho důvodu, že příkaz bude typicky vydáván ústně. Může tedy dojít k situaci, kdy si státní zaměstnanec bude myslet, že zastupuje představeného dle § 66 ZSS, ale přitom bude plnit příkaz, který jemu původně vůbec určen nebyl.¹³⁶ Za této situace tedy nebude mít příležitost k realizaci práva dle § 79 odst. 2 písm. g).

Právo podat stížnost ve věcech výkonu služby a služebních vztahů dle § 79 odst. 2 písm. h) ZSS je dále provedeno v § 157 a násl ZSS. Státní zaměstnanec má tedy oprávnění podat stížnost ve věci výkonu služby a ve věci služebních vztahů. § 157 ZSS naproti tomu upravuje zmocnění představeného nebo nadřízeného služebního orgánu k vyřízení stížnosti ve věcech výkonu služby a ve věcech služebního poměru¹³⁷. Úvaze o tom, zda si výše vymezená ustanovení bezesbytku odpovídají, kdy pojem „služební vztah“ je pojmem obsahově širším, než pojem „služební poměr“¹³⁸, nebude věnován na následujících řádcích prostor, kdy si vystačí s tvrzením, že „částečná pojmová nekonzistentnost je zjevným formulačním pochybením zákonodárce bez jakéhokoliv faktického důsledku.“¹³⁹

¹³⁴ MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě...*, s. 135.

¹³⁵ Tamtéž

¹³⁶ srov. obdobně KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 182.

¹³⁷ ADAMEC, Martin. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 197.

¹³⁸ MORÁVEK, Jakub. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 507.

¹³⁹ Tamtéž

Úpravu této stížnosti je třeba odlišit od stížnosti upravené v § 79 odst. 1 ZSS, kterou bude kdokoli podávat vůči státnímu zaměstnanci, naproti tomu stížnost dle § 79 odst. 2 písm. h) ZSS, resp. § 157 ZSS bude podávat sám státní zaměstnanec a to ve věcech výkonu služby a ve věcech služebního poměru. Na rozdíl od první z uvedených stížností, která může být realizována i ústně, druhá z uvedených, musí mít dle § 157 odst. 1 ZSS písemnou formu. Názory v odborné literatuře se liší, pokud se zaměříme na otázku, zda stížnost vymezená v § 79 odst. 2 písm. h) ZSS, resp. její konkretizace v § 157 ZSS navazuje na obecnou úpravu stížnosti dle § 175 SŘ. Bláhová uvádí, že stížnost dle § 157 ZSS navazuje na obecnou úpravu stížnosti dle § 175 SŘ a rozpracovává problematiku stížnosti s menšími odchylkami od SŘ¹⁴⁰ Naproti tomu Mates uvádí, že stížnost dle § 157 ZSS nemá povahu stejnojmenného institutu, který obsahuje § 175 SŘ a tím méně se nejedná o opravný prostředek.¹⁴¹

Vzhledem k výše uvedenému (§ 79 odst. 1 ZSS) vnímám návaznost na obecnou úpravu stížnosti dle SŘ právě jen u tohoto ustanovení. Stížnost dle § 157 ZSS má zcela jiný účel (dle mého názoru shodný s účelem vymezeným v § 79 odst. 1 ZSS), než stížnost uvedená v § 175 SŘ. V tomto případě tedy můžeme do jisté míry uvažovat o chápání stížnosti jako jakéhosi opravného prostředku¹⁴² i dále s odkazem na různé pochopení a vymezení stížnosti v různých právních předpisech (Stížnosti podle zvláštních zákonů nicméně nemusí svým charakterem odpovídat stížnostem podle § 175 a může se jednat fakticky o klasický opravný prostředek¹⁴³): Vzhledem k rozličné povaze předmětu stížnosti (předmětem stížnosti může být např. upozornění na zneužívání kompetencí, porušení služební kázně, a další)¹⁴⁴ bude tedy spíš považována za prostředek sui generis.

ZSS v § 79 odst. 2 písm. i) výslovně stanovuje, že se stání zaměstnanci mohou domáhat svých práv, která jim vyplývají ze služebního poměru. Bude se jednat o podání stížnost, dále procesní možnosti dle správního řádu a v neposlední řadě také podání správní žaloby.¹⁴⁵ Toto ustanovení zákona považuji za nadbytečné, a to vzhledem k tomu, že podání stížnosti zákon sám vymezuje v § 79 odst. 2 ZSS a další možnosti domáhání se svých práv plynou pro státní zaměstnance přímo z veřejnoprávního poměru státní služby a její úpravy.

¹⁴⁰ BLÁHOVÁ, Pavla. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní...*, s. 232.

¹⁴¹ MATES, Pavel. In VAVERA, František (ed). *Zákon o státní službě s poznámkami*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 239.

¹⁴² Tamtéž

¹⁴³ JEMELKA, Luboš, a kol. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 855- 856.

¹⁴⁴ MORÁVEK, Jakub. In PICHRIT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 507.

¹⁴⁵ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 182.

5.2. Práva v ZP upravená, avšak v ZSS modifikovaná

§ 72 odst. 1 písm. d) ZSS upravuje skončení služebního poměru, pokud uplynula doba, po kterou byl zaměstnanec zařazen mimo výkon služby a odbytné. Zařazení zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů upravuje § 62 odst. 1 ZSS. Kottnauer vedle organizačních důvodů uvádí také důvody zdravotní.¹⁴⁶ Organizačními důvody pak ZSS rozumí důvody uvedené § 61 odst. 1 písm. b) až g) ZSS, dále důvod v § 61 odst. 2 písm. a) ZSS a dále také důvod v § 70 odst. 3 ZSS. Státní zaměstnanec může být mimo výkon služby zařazen maximálně na dobu 6 měsíců, přičemž uplyne-li marně tato doba, služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru.

ZP upravuje skončení pracovního poměru z organizačních důvodů v § 52 písm. c). Pro uplatnění tohoto výpovědního důvodu musejí být kumulativně splněny následující předpoklady: existence rozhodnutí o změně úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení počtu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách, nadbytečnost zaměstnance a příčinná souvislost mezi rozhodnutím o organizačních změnách a nadbytečností zaměstnance.¹⁴⁷ Skončení pracovního poměru ze zdravotních důvodů je upraveno v § 52 písm. d) a e) ZP, kdy znění § 61 odst. 2 písm. a) lépe odpovídá § 52 písm. d) ZP.

ZSS vymezuje organizační důvody šir, než ZP, jelikož ZSS považuje za organizační důvody i důvody zdravotní, které jsou však jasně dány na straně zaměstnance (na rozdíl od důvodů organizačních). Pro státní zaměstnance představuje z existenčního hlediska možnost skončení služebního poměru marným uplynutím doby 6 měsíců jistý benefit a zvýhodnění oproti zaměstnancům, na které se vztahuje ZP, a to především kvůli nároku na výplatu odbytného, které je, co se týče výše vyjádřené v počtech měsíčních platů ke státním zaměstnancům opravdu štedré.

Termín „odbytné“ se může stát lehce zaměnitelným s termínem „odstupné“, který je užíván v rámci ZP. Oba instituty podmiňují z části stejné a z části odlišné důvody skončení služebního resp. pracovního poměru. Odbytné dle ZSS náleží státnímu zaměstnanci při skončení služebního poměru na dobu neurčitou (ovšem jen a pouze skončení služebního poměru z organizačních důvodů), kdy výše je stanovena dle odsloužených let při nepřetržité době trvání služebního poměru v § 72 odst. 2 ZSS. Na zajímavý problém upozorňují Pichrt a Kopecký, kteří řeší skončení služebního poměru na dobu neurčitou z organizačních důvodů, který trval nepřetržitě přesně 3 (příp. 6 nebo 9) let a výše odbytného, která bude státnímu zaměstnanci náležet. Sami se přiklání k názoru, že doba trvání služebního poměru přesně 3 roky bude spadat spíše do „nižší

¹⁴⁶ KOTTNAUER: *Zákon o státní...* , s. 168.

¹⁴⁷ DRÁPAL, Ljubomír. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 312.

kategorie“ odbytného, byť poukazují na potřebu judikativního výkladu.¹⁴⁸ Naopak Mlsna se touto problematikou vůbec nezabývá, přičemž automaticky předpokládá, že pokud služební poměr trval přesně tři roky, náleží státnímu zaměstnanci odbytné ve „vyšší kategorii“.¹⁴⁹

Odstupné dle ZP náleží zaměstnanci nejen při skončení pracovního poměru (není rozhodné, zda byl uzavřen na dobu určitou nebo neurčitou) z organizačních důvodů, ale také z důvodu, pokud se ruší zaměstnavatel nebo jeho část (§ 52 písm. a) ZP) nebo přemístuje-li se zaměstnavatel nebo jeho část (§ 52 písm. c) ZP). Výše odstupného, zakotvená jako minimální hranice, je vymezená v § 67 odst. 1 ZP, přičemž minimální hranice rozhodně nedosahují výše odbytného dle ZSS. Odstupné při skončení pracovního poměru ze zdravotních důvodů (§ 52 písm. d) ZP) je vymezeno v § 67 odst. 2 ZP odlišně.

Co se týče překážek ve službě dle § 104 ZSS, zákonodárce převzal základní rámec úpravy této problematiky ze ZP. Konkrétně v § 104 ZSS je postupně odkázáno na § 191, § 199 odst. 1 a 2, § 200 až 204 a § 206 ZP a na prováděcí nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci (dále jen „nařízení vlády 590/2006 Sb.“). Překážkám ve službě, které odpovídají úpravě překážek v práci dle ZP, se věnovat nebudu, nicméně se zaměřím na § 104 odst. 3 ZSS, resp. na nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě (dále jen „nařízení“), za které přísluší státnímu zaměstnanci plat. Konkrétní soubor dalších překážek, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat, stanoví příloha nařízení. Zakotvení dalších, nad rámec obecně upravených překážek v ZP, se jeví vhodným řešením, především s ohledem na soulad se současnými společenskými trendy. Tvoří tak jeden z institutů sladování osobního a rodinného života státních zaměstnanců s výkonem státní služby.¹⁵⁰

Nařízení upravuje čtyři základní okruhy dalších překážek v práci. První bod je péče o matku a dítě po porodu, kdy státnímu zaměstnanci, který je otcem dítěte, přísluší 2 dny služebního volna v období 6 týdnů po narození dítěte. Zajímavým problémem je případ, kdy není vyřešeno otcovství dítěte, který sice není zapsán v rodním listu dítěte, ale svědčí mu některá z domněnek otcovství dle § 776, 777, 778 a 779 NOZ. Toto může nastat v případě, kdy za doby trvání manželství zplodí žena dítě s jiným mužem, než s manželem a nedojde k dostatečným právním krokům pro ukončení právních vztahů manžela a dítěte a zároveň k navázání relevantních vztahů

¹⁴⁸ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 216.

¹⁴⁹ MLSNA, Petr. In VAVERA: *Zákon o státní službě...*, s. 118.

¹⁵⁰ *Stanovisko k aplikaci nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat* [online]. Ministerstvo vnitra, 15. dubna 2015 [cit. 3. října 2017]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-aplikaci-narizeni-vlady-c-135-2015-sb-o-dalsich-prekazkach-ve-statni-sluzbe-za-ktere-prislusi-statnimu-zamestnanci-plat.aspx>>.

domnělého otce a dítěte. Těmito relevantními kroky je myšleno mezidobí od zahájení řízení o popření a určení otcovství dle § 418 zákona č. 292/2013 Sb., zákon o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, až k zápisu domnělého otce jako otce do matriční knihy. Bude se ustanovení vztahovat i na domnělého otce. Při vykládání tohoto problému je třeba vzít v úvahu nejlepší zájem dítěte¹⁵¹, který by v tomto případě spočíval v uskutečňování péče obou rodičů bezprostředně po narození, kdy je tato péče nezbytně nutná.

Tato překážka v práci se bude dokazovat např. rodným listem dítěte, nebo případně lékařskou zprávou.¹⁵² Za průkaznější považuji prokázání rodným listem dítěte, jelikož v tomto případě bude otcovství určeno na základě některé z domněnek otcovství (§ 776, 779, 783 NOZ). O prokázání lékařskou zprávou by bylo možné uvažovat snad jen v případě, že státní zaměstnanec je manželem matky narozeného dítěte. Rodný list i lékařská zpráva by se však daly považovat za osobní údaje (ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., zákon o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů) v tomto případě třetí osoby - dítěte. Dle mého názoru by bylo lepší pro účely dokázání této překážky vytvořit formulář, který by vyplňoval lékař po porodu.

Druhým bodem je účast na svatbě sourozence nebo vnoučete, kdy státnímu zaměstnanci přísluší 1 den volna. Tato překážka ve službě představuje jistě vítané rozšíření 5. bodu překážek dle nařízení vlády 590/2006 Sb. Tuto překážku lze prokázat např. svatebním oznámením.¹⁵³ Zajímavý je jistě fakt, že bod druhý nařízení hovoří pouze o účasti na svatbě a nezabývá se účastí na uzavření registrovaného partnerství. Přestože právě bod třetí nařízení má narovnat „nevyvážené postavení mezi státními zaměstnanci, kteří uzavírají manželství, a státními zaměstnanci, kteří uzavírají registrované partnerství“¹⁵⁴, do bodu druhého se tato myšlenka zjevně nepromítla. Třetí bod, jak již bylo výše uvedeno, představuje překážku uzavření registrovaného partnerství, kdy státnímu zaměstnanci přísluší služební volno na 1 den, a to k uzavření vlastního registrovaného partnerství. Ve čtvrtém bodu jsou upraveny jiné osobní překážky. Služební volno na 1 den k doprovodu dítěte do základní školy jistě uvítají státní zaměstnanci - rodiče prvňáčků. Dokazovat se tato překážka bude např. potvrzením o zápisu dítěte do základní školy.¹⁵⁵ Služební volno k účasti na promoci (vlastní, manžela, registrovaného partnera, dítěte, sourozence, vnoučete) bude poskytnuto na 1 den. V tomto případě se jedná o promoce související s

¹⁵¹ k nejlepšímu zájmu dítěte viz. Nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2017, sp. zn. I. ÚS 1737/16 - 1

¹⁵² *Stanovisko k aplikaci nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat* [online]. Ministerstvo vnitra, 15. dubna 2015 [cit. 3. října 2017]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-aplikaci-narizeni-vlady-c-135-2015-sb-o-dalsich-prekazkach-ve-statni-sluzbe-za-kttere-prislusi-statnimu-zamestnanci-plat.aspx>>.

¹⁵³ Tamtéž

¹⁵⁴ Tamtéž

¹⁵⁵ Tamtéž

ukončením vysokoškolského studia dle zákona č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů. Za promoci se nepovažuje slavnostní předání diplomu související se studiem BBA, MBA, MPA, apod.¹⁵⁶ Poslední nařízením stanovená překážka ve službě dopadá na situace, kdy „státní zaměstnanec bude požadovat, aby mu bylo poskytnuto služební volno z důvodu, který se týká přímo jeho osoby. Může se jednat zejména o zařízení důležitých osobních, rodinných nebo majetkových záležitostí, které nelze vyřídit mimo dobu aktivního výkonu služby.“¹⁵⁷ Služební volno se státnímu zaměstnanci poskytne na jeden den. Musí se však jednat o záležitosti, které se týkají přímo státního zaměstnance a nelze je vyřídit mimo výkon služby (např. časově náročné jednání v bance, účast na svatbě, pokud nespadá pod jinou překážku, apod.).¹⁵⁸ Vzhledem k tomu, na jak široké penzum záležitosti tento bod dopadá, je vhodné, že je vymezen spíše neurčitě.

V případě skončení služebního poměru z důvodu dlouhodobého neplnění předpokladu zdravotní způsobilosti, k němuž došlo v souvislosti s výkonem služby, náleží státnímu zaměstnanci odchodné ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu tak, jak to stanoví § 115 ZSS. Není přitom rozhodující, zda služební poměr končí rozhodnutím služebního orgánu (§ 72 ZSS) nebo na základě písemné žádosti státního zaměstnance (§ 73 ZSS). ZSS rovněž nestanoví důvod skončení služebního poměru, pro který státnímu zaměstnanci odchodné přísluší.¹⁵⁹

V ZP je relevantní úprava zakotvena v § 67 odst. 2. Zde je však vymezen důvod skončení pracovního poměru, a to pokud zaměstnanec nesmí podle lékařského posudku [...] dále konat dosavadní práci pro pracovní úraz, onemocnění nemocí z povolání, nebo pro ohrožení touto nemocí, anebo dosáhne-li na pracovišti určeném rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nevyšší přípustné expozice (§ 52 písm. d) ZP). V tomto případě náleží zaměstnanci odstupné ve výši dvanáctinásobku průměrného výdělku (§ 67 odst. 2 ZPP). Zaměstnavatel se však zproští povinnosti vyplácet odstupné, jestliže nastal pracovní úraz nebo další okolnosti kvůli tomu, že zaměstnanec porušil právní předpisy nebo pokyny k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ač s nimi byl seznámen, nebo důvodem pracovního úrazu nebo jiné okolnosti byla opilost nebo zneužití návykové látky zaměstnance.

Úprava v ZSS je dle mého názoru mezerovitá, a to hned z několika hledisek. První z nich je to, že není stanoven důvod skončení služebního poměru a je tedy teoreticky možné, že ač bude se

¹⁵⁶ Tamtéž

¹⁵⁷ Tamtéž

¹⁵⁸ Tamtéž

¹⁵⁹ BOGNÁROVÁ, Věra. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 380.

státním zaměstnancem skončen služební poměr z důvodů zdravotních a on tedy nesplňuje jiný předpoklad potřebný k výkonu služby (§ 72 odst. 1 písm. c) ZSS), bude v rozhodnutí služebního orgánu uveden v úvahu přicházející důvod v § 72 odst. 1 písm. d). Potřebná zdravotní způsobilost se však řadí, i s ohledem na § 25 ZSS mezi jiné potřebné předpoklady.¹⁶⁰ Na konkrétní dané situace, které vedou ke skončení služebního poměru, by se, dle mého názoru, měly využívat právě ty důvody zákonem uvedené, které na tyto situace dopadají nejlépe, jelikož organizační důvod je důvodem všeobjímajícím a lze pod něj zařadit nepřeborné množství situací, neměl by být nadužíván. Druhou mezeru spatřuji v tom, že není, na rozdíl od ZP upraven stav, kdy státní zaměstnanec poruší právní předpisy nebo pokyny k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ač s nimi byl seznámen, nebo se stane zdravotně nezpůsobilý v důsledku zneužití návykové látky. Myslím si, že by bylo vhodné tuto situaci řešit buď delegací na ZP, nebo zvláštní úpravou v ZSS, která by se však od ZP nelišila, neboť úpravu v ZP považuji za dostatečnou.

ZSS v § 116 odst. 1 demonstrativně uvádí instituty, které vedou ke sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby. První oblast se týká služební doby. Služební doba obecně je vymezena v § 99 ZSS, kdy konkrétně odst. 4 pověřuje služební orgán k vydání služebního předpisu, kde bude konkrétně služební doba rozvržena, a to i s ohledem na vytvoření předpokladů pro sladění osobního a rodinného života. Služební orgán služební dobu rozvrhuje, kratší služební dobu povoluje a začátek a konec služební doby určuje (§ 99 odst. 3 ZSS) a pružné rozvržení služební doby může povolit (§ 100 odst. 1 ZSS). V roce 2016 bylo však u většiny služebních úřadů stanoveno pružné rozvržení služební doby plošně prostřednictvím služebního předpisu.¹⁶¹

Druhá oblast se týká výkonu služby z jiného místa a obecně ji upravuje § 117 ZSS. Výkon služby z jiného místa může být realizován, nebrání-li tomu řádné plnění úkolů služebního úřadu. ZSS termín „řádne plnění služebních úkolů“ nijak nevykládá, ZP však hovoří o obsahově obdobném spojení- „vážné provozní důvody“.¹⁶² ZP zmiňuje termín „vážné provozní důvody“ mimo jiné také u §241 odst. 2, který se v podstatných rysech shoduje s úpravou obsaženou v § 116 odst. 2 ZSS. Ani ZP však termín „vážné provozní důvody“ nevykládá. K vážnosti provozních důvodů se však vyjádřil Nejvyšší soud České republiky (dále jen NS), který v rozsudku ze dne 17. prosince 2003, sp. zn. 21 Cdo 1561/2003 uvedl: „Pro posouzení vážnosti provozních důvodů ve smyslu § 156 odst. 2 ZP 1965 [nyní § 241 odst. 2 ZP] je rozhodující zejména vyhodnocení, jaký (jak

¹⁶⁰ KOPECKÝ, Martin, PICHRT, Jan. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 215.

¹⁶¹ KUBÁČOVÁ, Petra, ŠECOVÁ, Denisa. Státní služba. Rodinný a osobní život je třeba sladit s výkonem státní služby. *Věřejná správa*, 2017, č. 20, s. 18.

¹⁶² Tamtéž

významný) by představovala zásah do provozu zaměstnavatele skutečnost, že by zaměstnankyni byla povolena požadovaná kratší pracovní doba nebo jiná vhodná úprava pracovní doby, ve srovnání se stavem, kdy pracuje (by pracovala) po stanovenou týdenní pracovní dobu. Pouze v případě, že by tím byl znemožněn, narušen nebo vážně ohrožen řádný provoz (plnění úkolů nebo činnosti) zaměstnavatele, lze dovodit, že vyhovění žádosti zaměstnankyně pečující o dítě mladší 15 let nebo těhotné zaměstnankyně o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu pracovní doby brání vážné provozní důvody na straně zaměstnavatele.¹⁶³ Považuji tedy za pravděpodobné, že „řádné plnění služebních úkolů“ bude podléhat stejným, nebo alespoň obdobným kritériím, jako vážnost provozních důvodů podle ZP, jelikož oba instituty mají shodný účel: řádný a včasný výkon státní služby, resp. zaměstnancovo řádné vykonání práce pro zaměstnavatele. V potaz je také nutné vzít povinnost stanovenou § 77 odst. 1 písm. q) ZSS.

Třetí oblast se týká zřizování školských zařízení za účelem předškolního vzdělávání nebo poskytování péče o dítě v dětské skupině dle zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů. Vedle těchto opatření je také možné zajistit hlídání dětí, organizování různých aktivit, jako jsou příměstské tábory.¹⁶⁴ Dle § 3 odst. 3 nařízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby, může služební úřad vyhradit prostory ke krátkodobému využití a pobytu dětí státních zaměstnanců. V roce 2016 provozovalo vlastní mateřské školy 5 služebních úřadů, jiní zřizovatelé poskytovali službu mateřské školy třem služebním úřadům, při některých služebních úřadech byly zřízeny dětské skupiny.¹⁶⁵

ZP upravuje podmínky pro sladění rodinného a osobního života zaměstnance v hlavě IV a Dílu 3, který je nazván Pracovní podmínky zaměstnankyň, zaměstnankyň - matek, zaměstnanců pečujících o dítě a o jiné fyzické osoby. ZP mezi tyto pracovní podmínky řadí převedené těhotné zaměstnankyně (§ 239 ZP), vyslání na pracovní cestu okruhu osob v § 240 určených a úpravu pracovní doby (§ 241 ZP).

§ 116 odst. 2 ZSS je obsahově velmi podobný s § 241 odst. 2 ZSS, ovšem vymezení skupin zaměstnanců je v obou předpisech odlišné. Dle ZSS (odlišně od ZP) povolí služební orgán pružné rozvržení pracovní doby nebo kratší služební dobu státnímu zaměstnanci, který pečuje o dítě, které nedokončilo první stupeň základní školy, a pokud se jedná o osamělou státní zaměstnankyni

¹⁶³Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. prosince 2003, sp. zn. 21 Cdo 1561/2003.

¹⁶⁴KUBÁČOVÁ, Petra, ŠECOVÁ, Denisa. Státní služba. Rodinný a osobní život je třeba sladit s výkonem státní služby. *Věřejná správa*, 2017, č. 20, s. 17.

¹⁶⁵Tamtéž

nebo osamělého státního zaměstnance, který pečuje o dítě mladší 15 let. ZP vymezuje v § 241 odst. 2 skupinu osob, které zaměstnavatel může povolit kratší pracovní dobu nebo jinou úpravu pracovní doby následovně. Jedná se o zaměstnankyni nebo zaměstnance pečující o dítě mladší 15 let a těhotnou zaměstnankyni (odlišně od ZSS).

Dle mého názoru by bylo vhodné rozšířit stávající výčet osob, kterým služební orgán povolí pružné rozvržení pracovní doby nebo kratší služební dobu o těhotnou zaměstnankyni tak, jak je to zakotveno v ZP. Těhotné zaměstnankyně zaslouží jistě zvláštní zacházení a myslím si, že není účelné, aby musely žádat služební orgán o úpravu služební doby dle obecných ustanovení (§ 99 odst. 3 a § 100 ZSS).

Ustanovení § 205 písm. d) ZSS upravuje tzv. whistleblowing (odvozeno z anglického sousloví to blow the whistle- pískat na píšťalku - v momentu, kdy někdo nehraje fěr)¹⁶⁶. Jedná se tedy o základ právní úpravy oznamovatelů škodlivých jednání ve služebních vztazích. Povinnost zavést opatření sloužící na ochranu oznamovatelů reguluje i řada mezinárodních smluv, např. čl. 9 Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy proti korupci, nebo také doporučení Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj.¹⁶⁷ Proto je velmi zářející, že pouze čtyři země Evropské unie mají pokročilá opatření chránící oznamovatele nekalých jednání. V České republice v současné době neexistuje právní úprava, která by komplexně (tj. vztahující se jak na státní zaměstnance, tak na zaměstnance dle ZP) problematiku whistleblowingu řešila.¹⁶⁸

V minulosti bylo realizováno množství legislativních návrhů, které měly za cíl upravit whistleblowing na úrovni zákona. Přístupy k úpravě whistleblowingu byly různé, ovšem žádný zákon, který by tuto problematiku řešil, přijat nebyl.¹⁶⁹

ZSS se této problematice věnuje, ovšem v naprosto nedostatečné míře. Úprava obsažená v § 205 písm. d) je při nejmenším poněkud rozpačitá. Nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále jen „nařízení“), o kterém se hovoří právě v § 205 písm. d) ZSS se na žádné zákonné

¹⁶⁶ CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice* [online]. Transparency International, listopad 2009 [cit. 3. října 2017]. Dostupné na < https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf>.

¹⁶⁷ CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice* [online]. Transparency International, listopad 2009 [cit. 3. října 2017]. Dostupné na < https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf>.

¹⁶⁸ FRANKOVÁ, Lenka, PETRÁKOVÁ, Lenka. *O nás s námi. Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi* [online]. Oživení.cz, [cit. 4. října 2017]. Dostupné na < http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISSED.pdf>.

¹⁶⁹ PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, Jan (ed). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 16- 19.

ustanovení v rámci ZSS neváže (na rozdíl od § 205 písm. a), b) i c)).¹⁷⁰ Panuje však také značná pochybnost o ústavnosti daného nařízení.¹⁷¹ Nařízení je prováděcím právním předpisem, který je vládou vydán v souladu s čl. 78 Ústavy a to k provedení zákona a v jeho mezích. Váda však nařízením nesmí překročit „meze zákona“, tzn. nařízení nesmí upravovat to, co zákon vůbec neřeší a nemůže ani stanovovat nové povinnosti.¹⁷² Nařízení tedy „neodpovídá požadavkům pro podzákonnou normotvorbu vlády a samotné zmocňovací ustanovení uvedené v § 205 písm. d) zákona o státní službě k vydání navrhovaného nařízení vlády nepostačuje.“¹⁷³ Nařízení v obecné rovině upravuje ochranu oznamovatele, osobu prošetřovatele, schránku pro přijímání oznámení, postup prošetřovatele, možnost utajení totožnosti oznamovatele, nakládání s oznámeními a dalšími dokumenty, lhůty a informování o průběhu a výsledcích prošetření. Problematickým aspektům se však nařízení vyhýbá. Nařízení neřeší problematiku nepoctivých oznámení, zřízení ani financování místa prošetřovatele (s ohledem na systemizaci), ani ochranu osobních údajů.¹⁷⁴

Na rozdíl od ZSS, ZP úpravu chráněného oznamování neupravuje přímo, musí dojít k dovození především z preventivní povinnosti zaměstnance. ZP v § 1a odst. 1 písm. d) stanoví jako základní zásadu pracovněprávních vztahů řádný výkon práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele, přičemž tato zásada v sobě zahrnuje i požadavek na určitou míru loajality zaměstnance k zaměstnavateli.¹⁷⁵ Dále je mezi základní povinností zaměstnance dle § 301 písm. d) ZP zařazena povinnost řádně hospodařit s majetkem. Tato obecná povinnost je rozvedena v § 249 ZP jako zvláštní preventivní povinnost zaměstnance.¹⁷⁶ Zaměstnanec je povinen počínat si tak, aby nedocházelo k majetkové újmě, nemajetkové újmě ani k bezdůvodnému obohacení. Pokud hrozí škoda, je povinen na toto upozornit nadřízeného vedoucího zaměstnance. Zaměstnanec má dle ZP oznamovací povinnost až v případě, jestliže vznik škody reálně hrozí. Je přitom nerozhodné, zda škoda hrozí zaměstnavateli, spoluzaměstnancům nebo třetí osobě, ani

¹⁷⁰ MORÁVEK, Jakub. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 209.

¹⁷¹ pochybnost vyjádřili např.: ŠIMEČKOVÁ, Eva. Chráněné oznamování škodlivého jednání v České republice. In JAKAB, Radomír (ed). *Studia Iuridica Cassoviensia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 131., MORÁVEK, Jakub. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 209- 211.

¹⁷² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 61.

¹⁷³ ŠIMEČKOVÁ, Eva. Chráněné oznamování škodlivého jednání v České republice. In JAKAB, Radomír (ed). *Studia Iuridica Cassoviensia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 131.

¹⁷⁴ MORÁVEK, Jakub. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 211- 217.

¹⁷⁵ BĚLINA, Miroslav. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 24.

¹⁷⁶ BĚLINA, Miroslav. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1169.

to, kdo by za případnou škodu nesl právní odpovědnost.¹⁷⁷ Je tedy zjevné, že preferující je využití oznamování pomocí systému vnitřního oznámení, a teprve až následně oznamování vnějšího.¹⁷⁸

Problematicke whistleblowingu se věnoval i Ústavní soud České republiky v nálezu sp. zn.: III. ÚS 298/12, kde se zabýval zájmem na dodržování smluv a loajalitou zaměstnance k zaměstnavateli ve vztahu k ochraně veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a zdraví občanů.¹⁷⁹ Ústavní soud se neztotožnil s rozhodnutími obecných soudů, a dovedil, že “soukromoprávní požadavek na dodržování smluv, princip pacta sunt servanda, resp. smluvní volnost a převzatý závazek zaměstnance být loajální ke svému zaměstnavateli nemohou apriorně vyloučit jiný významný veřejnoprávní zájem, a to zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí či ochrana čistoty vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem nemůže zasahovat do veřejnoprávních vztahů, narušovat zájem společnosti na tom, aby každý občan v demokratickém právním státě mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na nedostatky upozornil.”¹⁸⁰

Nařízení vlády 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu je sice ojedinělým pokusem o kodifikaci alespoň části problematiky, která se vztahuje k chráněnému oznamování, přesto forma nebyla vhodně zvolena.

Do budoucna by bylo vhodné upravit problematiku chráněného oznamování uceleně - jak pro vztahy vyplývající ze ZP, tak pro vztahy vyplývající ze ZSS, případně z jiných zákonů. Měl by být zakotven účinný interní, příp. externí systém prošetření podaného oznámení a také faktická ochrana zaměstnance před odvetnými opatřeními.

¹⁷⁷ NOVOTNÝ, Zdeněk. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1020.

¹⁷⁸ ŠIMEČKOVÁ, Eva. Chráněné oznamování škodlivého jednání v České republice. In JAKAB, Radomír (ed). *Studia Iuridica Cassoviensia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 127- 128.

¹⁷⁹ Tamtéž

¹⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2012 sp. zn.: III. ÚS 298/12.

6. Omezení práv státních zaměstnanců

Článek 44 Listiny připouští omezení práv zaměstnanců státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí zákon, přičemž toto omezení je možné na základě čl. 4 Listiny. Zákonem je tedy možné omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo na politické sdružování a v neposlední řadě také právo na stávkou.¹⁸¹

Také tato kapitola bude členěna na dvě podkapitoly, kdy v první bude upravovat omezení práv státních zaměstnanců, která ZP neomezoval a druhá se zaměří na omezení práv, která sice ZP také omezoval, ovšem v ZSS doznala tato omezení jistých modifikací. Z důvodů shodných s předchozími kapitolami budu opět pracovat se ZP účinným do 1. 1. 2015.

6.1. Omezení práv, která v ZP omezena nebyla

ZSS stanovuje v § 80 absolutní zákaz výkonu jakékoliv funkce v politické straně či hnutí a to po dobu výkonu funkce. Vzhledem k povaze zákazu a jeho zákonné formulaci nepřichází v úvahu ani vyžádání si souhlasu od nadřízených představeného, protože byt' by souhlas byl dán, zákon takové jednání stejně nedovoluje a představený by se dopustil kárného provinění.¹⁸² Smejkal uvádí, že „ZSS nezakazuje představeným, aby byli po dobu trvání služebního poměru řadovými členy politické strany či hnutí, pakliže nebudou vykonávat jakoukoliv funkci.“¹⁸³ Takto velmi extenzivní pojetí „funkce“ v politické straně však není dle mého názoru na místě. Těto otázce se věnoval i Postránecký,¹⁸⁴ který uvedl, že výkon jednorázové „funkce“, která není spojena s členstvím v orgánu strany podle stanov nebo nemá trvalý charakter ani „funkční období“ nelze hodnotit jako výkon funkce ve smyslu § 80 ZSS. Dále uvádí, že se bude jednat např. o ad hoc zvoleného delegáta orgánu strany, který však v rámci sjezdu vykonává pouze tuto funkci řadového delegáta.¹⁸⁵ Obdobně se bude posuzovat i členství ve volební komisi, které má ryze technický charakter a z povahy věci nemá funkční období.¹⁸⁶ ZSS však nevylučuje, aby představený byl členem spolku, který je politicky zaměřený.¹⁸⁷ V tomto případě je tedy možné, aby představený zastával také vedoucí funkci. Jsem toho názoru, že představený by neměl být

¹⁸¹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 349.

¹⁸² SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 240- 241.

¹⁸³ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 240.

¹⁸⁴ náměstek ministra vnitra pro státní službu

¹⁸⁵ POSTRÁNECKÝ, Josef. *Stanovisko k aplikaci § 80 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 23. října 2017]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-aplikaci-80-zakona-c-234-2014-sb-o-statni-sluzbe.aspx>>.*

¹⁸⁶ VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ, Eliška (ed). *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, s. 122.

¹⁸⁷ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 240.

jakkoliv spojován s výkonem politické moci a bylo by vhodné toto ustanovení vykládat velmi restriktivně. Myslím si, že pokud zde stále existuje možnost představených být politicky aktivní být ve spolecích politického charakteru a ne tedy v tradičních stranách nebo hnutích, nebude toto ustanovení schopné plnit úlohu, kterou mu zákonodárce svěřil- tedy odpolitizovat státní službu. Je však nutné zmínit, že mnou navrhovaný velmi restriktivní výklad by se jistě neobešel bez interpretačních problémů, jelikož v mnoha situacích by nebylo snadné odhalit, zda se jedná o spolek politicky zaměřený, či nikoliv (např. Spolek na podporu nezávislé justice v ČR Šalamoun, nebo Amnesty International Česká republika, z.s.) a to z toho důvodu, že politické strany vzhledem k velmi široce vymezenému programu mohou s těmito spolky např. na různých akcích kooperovat.

Zákaz v § 80 ZSS uvedený, se však vztahuje jenom na představené, nikoliv na politické náměstky (§ 2 ZSS), což má za následek stále přetrvávající politickou kontrolu nad státní službou.

Právo na stávkou je dle § 82 ZSS odepřeno představenému, řadovému státnímu zaměstnanci však přísluší.¹⁸⁸ Jakousi kompenzaci pro představené představuje § 82 odst. 2 ZSS, který upravuje právo projednat všechny požadavky týkající se služebních vztahů státních zaměstnanců uplatňované představeným a to ve smířčím řízení. Stranami smířčího řízení jsou představení nebo jejich zástupci (typicky advokáti) na straně jedné a služební orgán nebo státní zaměstnanec jako zástupci služebního úřadu na straně druhé. Pokud se jedná o státního zaměstnance, který byl vybrán jako zástupce služebního úřadu, je, dle povinnosti mu uložené v § 77 odst. 1 písm. m), povinen vykonávat službu při smířčím řízení.¹⁸⁹ Přestože ZSS o výsledku smířčího řízení mlčí, autoři odborných publikací se shodují na tom, že výsledkem by měla být uzavřená veřejnoprávní dohoda a to dle § 159 a násl. SŘ.¹⁹⁰

6.2. Omezení práv, která v ZP omezena byla, avšak v ZSS je toto omezení modifikováno

§ 81 odst. 1 ZSS upravuje omezení členství v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob a jinou výdělečnou činnost. Jedinou možností, jak se stát členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost, představuje pro státního zaměstnance vyslání do těchto orgánů služebním orgánem. Státní zaměstnanec však musí v těchto orgánech jednat jako zástupce státu a prosazovat jeho zájmy. Celkový úhrn odměn, které

¹⁸⁸ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 244.

¹⁸⁹ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 245.

¹⁹⁰ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 245, VLČKOVÁ, Eliška. In VLČKOVÁ: *Zákon o státní ...*, s. 122.

státnímu zaměstnanci za členství v řídicích nebo kontrolních orgánech náleží, je konkretizován právě v § 81 odst. 1 ZSS.

V ZP je obdobná problematika upravena v § 303 odst. 3. Vzhledem k částečně shodnému znění tedy považuji za velmi vhodné využít k případnému výkladu pojmu „právní osoba provozující podnikatelskou činnost“ komentářovou literaturu vztahující se k ZP.¹⁹¹

Od úpravy v ZP se úprava v ZSS liší v jednom podstatném znaku: dle ZP zaměstnanci v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu. Oprávnění pobírat odměny za členství v řídicím nebo kontrolním orgánu právnické osoby bylo do ZSS zakotveno zákonem č. 144/2017 Sb., zákon kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. Důvodová zpráva k tomuto zákonu však neuvádí, proč došlo k tak zásadní novelizaci tohoto ustanovení. Nutno dodat, že před účinností tohoto zákona obsahoval § 81 ZSS zákaz přijímat odměnu v souvislosti s výkonem funkce v řídicím resp. kontrolním orgánu.

Jako důvod této novelizace uvádí předkladatelka pozměňovacího návrhu č. 5552 k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 798) Pavla Golasowská následující: „uvedené se navrhuje z důvodu, že vyslání státní zaměstnanci [...] jsou za svou činnost v nich v souladu s příslušnými právními předpisy odpovědní (což může vést až k povinnosti nahradit újmu). Zároveň jsou na ně kladeny zvýšené povinnosti, které se s vysláním pojí. Za dané situace je nutné přihlídnout i ke skutečnosti, že státní zaměstnanec nemá možnost vyslání do právnické osoby odmítnout, neboť je vyslán na základě příkazu služebního orgánu a nikoli na základě dohody.“¹⁹²

Pokud se týká povahy vyslání, přikloním se k předkladatelčině výroku, že se jedná o příkaz služebního orgánu (patrně navazující na § 77 odst. 1 písm. c) ZSS) spíše, než že zde musí být souhlas státního zaměstnance, přesto se domnívám, že je žádoucí zohlednit vůli státního zaměstnance s ohledem na možný trestněprávní postih dle § 8 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Nemohu se však ztotožnit s tvrzením, že jsou na státní zaměstnance v souvislosti s vysláním kladeny zvýšené povinnosti. Vyslaný státní zaměstnanec vykonává státní službu i nadále a za to mu přísluší plat. Zavedení, byť omezené, možnosti odměnit státního zaměstnance může, dle mého názoru, vést až k ohrožení nezávislosti státních zaměstnanců, jelikož možnost odměny

¹⁹¹ BĚLINA, Miroslav. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1176 a násl.

¹⁹² *Sněmovní tisk 798. Novela z. o státní službě, pozměňovací návrh č. 5552* [online]. Poslanecká sněmovna, 17. ledna 2017 [cit. 16. října 2017]. Dostupné na: < <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=798>>.

představuje silný motivační faktor a není nepravděpodobné, že by mohlo dojít k jednání, které by nemuselo prosazovat čistě státní zájmy, ale především zájmy právnické osoby.

Zákaz konkurence tak, jak je zakotven v § 83 ZSS, může vláda stanovit na služební místa představených státní zaměstnance a na ta místa řadových státních zaměstnanců, kteří rozhodují o zadávání veřejných zakázek nebo vykonávají práva a povinnosti zprostředkovatele při realizaci dotační politiky a to v rámci systemizace (§ 17 odst. 1 písm. e) ZSS). Obecně lze říci, že zákaz konkurence může být státnímu zaměstnanci uložen (jednostranně) nebo s ním může být sjednán (dvojstranná dohoda, resp. veřejnoprávní smlouvaje § 159 a násl. SŘ¹⁹³). § 83 odst. 2, 3 a 4 ZSS pak dále konkretizuje případy, kdy se zákaz konkurence stanoví a kdy sjedná.¹⁹⁴ Pokud se jedná o představeného, lze zákaz konkurence stanovit při jmenování (§ 30 odst. 2 ZSS) a to na dobu určitou, která nesmí překročit dobu 1 roku, přičemž tato doba počíná běžet dnem skončení služebního poměru, dnem odvolání ze služebního místa představeného nebo uplynutím doby jmenování, pokud se jednalo o služební poměr na dobu určitou. Pokud se jedná o řadové státní zaměstnance (§ 83 odst. 1 věta druhá), zde je stanovena odlišná doba, a to 6 měsíců, která počíná běžet dnem skončení služebního poměru nebo dnem skončení zařazení na takové služební místo. Po dobu trvání zákazu konkurence přísluší státnímu zaměstnanci peněžité vyrovnání ve výši průměrného výdělku, přičemž toto je splatné pozadu za měsíční období. V případě porušení konkurenční doložky musí bývalý státní zaměstnanec vydat služebnímu úřadu dvojnásobek poměrné části peněžitého vyrovnání.

ZP upravuje problematiku konkurenční doložky v § 310, přičemž se dá s jistotou tvrdit, že právě ZP se stal inspiračním zdrojem pro úpravu zákazu konkurence v ZSS.¹⁹⁵ Doba trvání konkurenční doložky dle ZP je stanovena nejdéle na jeden rok po skončení zaměstnání. ZP v § 310 odst. 1 stanovuje minimální výši vyrovnání, a to na jednu polovinu průměrného měsíčního výdělku. Dále upravuje ZP na rozdíl od ZSS možnost sjednat smluvní pokutu, byť tato má obdobný charakter jako porušení zákazu konkurence státním zaměstnancem, na rozdíl od ZSS však není nijak určité stanovena její možná výše, která záleží v diskreci stran.

ZP zakotvuje i možnost zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky. V ZSS tato možnost zakotvena není a to zřejmě s ohledem na to, že služební místa, na něž se vztahuje zákaz konkurence, stanovuje vláda nařízením v rámci systemizace. Nebylo by tedy vhodné upravovat ad hoc možnost odstoupit od zákazu konkurence u konkrétního státního zaměstnance i s ohledem

¹⁹³ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 189.

¹⁹⁴ SMEJKAL, Ladislav. In PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 246.

¹⁹⁵ KOTTNAUER: *Zákon o státní...*, s. 188.

na rovné zacházení. Považovala bych však za vhodné upravit situaci, kdy státní zaměstnanec peněžité vyrovnání od služebního úřadu neobdrží. Nabízí se zde řešení popsané v § 310 odst. 5 ZP, byť určitě s jistou mírou modifikace s ohledem na charakter služebního poměru.

7. Naplnění cílů zákona č. 234/2014 Sb. (zákon o státní službě)

Hlavní cíl ZSS byl zajistit odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci státní správy.¹⁹⁶ Tato kapitola bude zaměřena na to, zda bylo hlavních cílů dosaženo, resp. zda k dosažení těchto cílů efektivně přispěly povinnosti, práva a omezení práv státních zaměstnanců.

7.1. Depolitizace

Depolitizace státní služby bývá obvyklým cílem služebních zákonů v demokratických státech.¹⁹⁷ Státní službu lze odpolitizovat především „definováním jasné hranice mezi politickými a úřednickými pozicemi a jejich kompetencí a oddělením personální kompetence od politického vedení“.¹⁹⁸ V konkrétních bodech můžeme v rámci ZSS hovořit o transparentních výběrových řízeních, době trvání služebního poměru, která nezávisí na politických změnách¹⁹⁹ nebo o zákazu vykonávání funkcí v politické straně nebo politickém hnutí.

Výsledek snahy zákonodárce odpolitizovat státní službu nejvýrazněji představuje § 80 ZSS, kde je zakotven zákaz vykonávat funkci v politické straně nebo politickém hnutí. Toto omezení práva státního zaměstnance však samo o sobě k zamezení politického vlivu na státní službu nepostačuje, a to zejména z toho důvodu, že výše zmíněné ustanovení se vztahuje jen a pouze na představené a nikoliv na politické náměstký (srov. § 2 ZSS). Nedošlo tedy k oddělení politické moci od výkonné státní správy a nadále zde existuje riziko, že dojde k personálním obměnám po každých volbách. Další problém představuje fakt, že zaměstnavatele ve státní službě reprezentuje vládní politický orgán - Ministerstvo vnitra. Státní tajemník dle § 15 ZSS má postavení náměstka pro řízení sekce, kterého jmenuje i odvolává vláda na návrh příslušného ministra. Znamená to tedy, že státní tajemník je podřízen ministrovi a je zde tedy de facto zvýrazněna politická podřízenost ministrovi.²⁰⁰

Z výše uvedených důvodů vyslovují závěr, že depolitizace, jakožto jednoho z klíčových cílů úpravy nové státní služby, nebylo přijetím ZSS dosaženo.

¹⁹⁶DIENTSBIER, Jiří. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2014 až 2016* [online]. Korupce.cz, 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Prubezna-sebehodnotici-zprava-CR-2014-2016.pdf>>.

¹⁹⁷PICHT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLIV.

¹⁹⁸DIENTSBIER, Jiří. *Stanovisko Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k oddělení politické a „úřednické“ linie státní služby* [online]. Korupce.cz, 9. června 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/rada-vlady/Stanoviska_Rady/10--Stanovisko-RV-KBK-k-oddeleni-politicke-a-urednicke-linie-statni-sluzby.pdf>.

¹⁹⁹DIENTSBIER, Jiří. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2014 až 2016* [online]. Korupce.cz, 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Prubezna-sebehodnotici-zprava-CR-2014-2016.pdf>>.

²⁰⁰PICHT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLIV- XLV.

7.2. Profesionalizace

Profesionalita státních zaměstnanců představuje nezbytnou podmínku fungování státní správy. Bez ní nemá veřejná správa smysl.²⁰¹ Zajistit profesionalizaci státní služby lze pomocí institutů jako je úřednická zkouška a služební hodnocení, a na to navazující vzdělávání státních zaměstnanců,²⁰² kárné odpovědnosti případně také postihem korupčního jednání a mnohé další.

Úřednickou zkoušku považuji za vhodný a zdařilý institut vedoucí k profesionalizaci státní služby. Pokud se jedná o služební hodnocení a na to navazující vzdělávání státních zaměstnanců, domnívám se, že současný systém není nastaven vhodně - vzhledem k tomu, že ke služebnímu hodnocení dochází jedenkrát ročně, není zajištěna pružná reakce na potřebu dozdělení státního zaměstnance. Považuji také za velký nedostatek, že vzdělání státních zaměstnanců není prováděno speciálním vzdělávacím centrem, které by bylo právě pro tyto potřeby určeno. K nevhodnosti současné úpravy protikorupčního jednání tak, jak je vymezeno v § 77 odst. 1 písm. j) ZSS jsem se vyjádřila výše v příslušné kapitole.

Co se týče profesionalizace, považuji tento cíl ZSS za částečně naplněný - ZSS obsahuje instituty, které opravdu efektivně napomáhají vytvořit profesionální úřednický aparát. Na druhou stranu, některé instituty vykazují kvalitativní nedostatky (systém vzdělávání státních zaměstnanců), na kterých by bylo vhodné dále pracovat. Nutno však podotknout, že některá ustanovení tak, jak jsou zakotvena nyní (protikorupční jednání) naopak přispívají k ohrožení profesionalizace státní služby.

7.3. Stabilizace

Stabilizace velmi úzce souvisí s profesionalizací, jelikož je žádoucí stabilizovat profesionály. Tento cíl má být naplněn systémem kariérního růstu a mechanismy pro motivaci státních zaměstnanců setrvat ve služebním poměru.²⁰³ Státním zaměstnancům je uloženo velké množství povinností, které by však, v ideálním případě, měly být vyváženy zákonem garantovanými právy, jež by mohly být právě motivačními mechanismy. Zákonem garantovaných práv však mají státní zaměstnanci nepoměrně málo ve srovnání se zákonem uloženými povinnostmi. V tomto případě se bohužel

²⁰¹ MORÁVEK, Jakub. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 115.

²⁰²DIENSTBIER, Jiří. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2014 až 2016* [online]. Korupce.cz, 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Prubezna-sebehodnotici-zprava-CR-2014-2016.pdf>>.

²⁰³DIENSTBIER, Jiří. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2014 až 2016* [online]. Korupce.cz, 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Prubezna-sebehodnotici-zprava-CR-2014-2016.pdf>>.

ztotožňuji s tvrzením, že „ze zákona byl vybrán cukr pro státní zaměstnance a zůstal tam jen bič.“²⁰⁴

Je zjevné, že i v důsledku přemíry povinností se státní služba a činnosti s ní spojené netěší mezi veřejností vysoké prestiži.²⁰⁵

Cíl stabilizovat státní službu nebyl dle mého názoru zcela naplněn. Mechanismy pro motivaci státních zaměstnanců, co se týče jejich práv zakotvených v ZSS, nejsou dostatečné a troufám si tvrdit, že v poměru k povinnostem, které ZSS ukládá, jsou neadekvátní.

²⁰⁴ PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLV.

²⁰⁵ Zde odkazuji na výsledky výzkumu prestiž povolání z února 2016 realizovaného CVVM, kdy představený ve státní službě odpovídá postu manažera a to zejména kvůli nárokům na organizaci a správu činností a „řadový“ státní zaměstnanec postu bankovního úředníka, jelikož se domnívám, že z pohledu veřejnosti jsou tyto profese pro účely výzkumu srovnatelné. TUČEK, Milan. *Prestiž povolání – únor 2016* [online]. Centrum pro výzkum veřejného mínění, 9. března 2016 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na < <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/ekonomicke/prace-prijmy-zivotni-uroven/2013-prestiz-povolani-unor-2016>>. a dále k objasnění srovnatelnosti profesí manažer a odborník v řízení státní služby viz POMAHAČ, Richard. In PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 116.

8. Státní služba v Německu

Následující kapitola bude věnována úpravě státní služby v Německé spolkové republice a to především z toho důvodu, že právě německá úprava státní služby se stala jedním z východisek pro úpravu českou.²⁰⁶

Na té nejobecnější úrovni je státní služba upravena v čl. 33 GG, kde je jasně stanoveno, že státní služba zakládá veřejnoprávní a věrnostní poměr k státu. Státní službu vykovávají pouze úředníci (Beamten), ostatní zaměstnanci (Angestellten) a dělníci ve veřejné správě (Arbeiter) jsou ve smluvním poměru.²⁰⁷ Rozdíl mezi úředníky a ostatními skupinami pracovníků je znatelný v několika rovinách: postavení úředníka je upraveno veřejným právem, propuštění může být realizováno na základě zákonného ustanovení, právní spory řeší správní soud a nepřísluší jim právo na stávkou. Ostatní skupiny pracovníků se vyznačují tím, že jejich postavení je regulováno klasickým pracovním právem, propuštění je možné na základě výpovědi, případné právní spory řeší civilní soudy a přísluší jim právo na stávkou, kdy některé skupiny mohou mít toto právo omezené.²⁰⁸ Německá spolková republika je dle čl. 24 GG federací, z čehož vyplývá, že každá spolková země má právo si regulovat určité záležitosti (typicky i státní službu) sama. Základní zastřešující zákon pro úpravu právního postavení státních úředníků ve spolkových zemích představuje BeamStG, který reguluje statusové otázky státních úředníků, základní práva a povinnosti a mnohé další otázky. Jednotlivé země si pak konkrétní podobu státní služby upravují samy. Na federální úrovni se na státní úředníky vztahuje BBG.²⁰⁹ Na následujících řádcích se budu zabývat právy a povinnostmi státních úředníků právě dle BBG (konkrétně část šestá BBG). Důvod je takový, že BBG upravuje postavení státních úředníků na úrovni federace, přičemž tato úprava komplexně reguluje problematiku státní služby na té nejvyšší úrovni podobně, jako je tomu u českého ZSS (byť samozřejmě konkrétní vymezení osob, na které se BBG a ZSS vztahují, se liší).

V pořadí první povinnost, kterou BBG uvádí v § 60 je povinnost nestranného výkonu státní služby. Následuje povinnost řádného výkonu služby, kde zvláště je zmíněna povinnost nezakrývat si obličej při výkonu služby nebo při činnosti s výkonem služby související, pokud toto nespadá pod případy zákonem přesně vymezené. Zároveň je v § 62 BBG zakotvena povinnost vzdělávat

²⁰⁶ KLÁN, Jan. *19. schůze poslanecké sněmovny. Stenoprotokol* [online]. Poslanecká sněmovna, 24. října 2014 [cit. 30. října 2017]. Dostupné na: < <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/019schuz/s019112.htm> >.

²⁰⁷ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 26.

²⁰⁸ DEMMKE, Christopher, MOILANEN Timo. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, 2010. s. 55.

²⁰⁹ KOCH, Reiner a kol. *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 2. vydání. Heidelberg: Gabler, 2011, s. 188- 189.

se. Samozřejmostí je služební nadřízenost a podřízenost ve služebních vztazích a úprava příkazu k výkonu služby, kdy je zároveň upraven postup v případě, kdy má státní úředník za to, že příkaz je v rozporu se zákonem. § 65 BBG upravuje situaci, kdy státní úředníci vykonávají službu vůči svým příbuzným, resp. zproštění služby v těchto případech. Obdobně jako v ZSS upravuje BBG v § 67 povinnost mlčenlivosti státního úředníka, kdy tato povinnost zavazuje státního úředníka i po odchodu ze státní služby, mohou být také vyzváni k odevzdání dokumentů, prezentací a různých záznamů. Svědčit před soudem státní úředníci dle § 68 BBG nemohou, pokud by hrozilo poškození dobrého jména federace. Zákaz přijímání jakýchkoliv odměn, výhod či darů upravuje § 71 BBG. Státním úředníkům je absolutně zapovězeno přijímat jakékoliv dary či výhody v souvislosti se státní službou, byť by byly sebemenší. Tento zákaz platí i po skončení služby. Na rozdíl od české právní úpravy nezná německá právní úprava možnost poskytnout, resp. přijmout drobný dar. Porušení tohoto ustanovení je sankcionováno podle trestního zákona. Co naopak náš ZSS nezná, je možnost ovlivnit ubytování a odívání státního úředníka tak, jak je to vymezeno v § 72 a 74 BBG. Institut povinnosti k náhradě škody státního úředníka upravuje § 75 BBG. Státní úředníci, kteří úmyslně nebo z hrubé nedbalosti poruší své povinnosti, jsou povinni nahradit škodu. Velmi příjemným právem jistě je tzv. výroční dar (§ 84 BBG), který státní úředníci obdrží při výročí, které se váže k výkonu služby.

Vzhledem k tomu, že je německá státní služba založena na kariérním systému, je pochopitelně stanovena povinnost státních zaměstnanců se vzdělávat (srov. § 62 BBG). Co se týče federální úrovně, mají jednotlivá ministerstva svoje vzdělávací instituce. Výsadní postavení má však Spolková akademie pro veřejnou správu (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung), kterou zřizuje ministerstvo vnitra a to především pro služebně starší úředníky.²¹⁰ Na federální úrovni jiné centralizované vzdělávací centrum neexistuje. Systém vzdělávání je však silně roztržštěný a v podstatě každá instituce si vzdělávání úředníků organizuje sama. Pro vyučení federálních úředníků je tak zřízeno množství speciálních odborných škol, které poskytují různé studijní programy.²¹¹

²¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb. Dostupné v ASPI, s. 33., *Příloha k teziám. Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU* [online]. Korupce.cz [cit. 2. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/5b---priloha-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-11--ledna-2012---predlozeno-do-MPR.pdf>.

²¹¹ *Příloha k teziám. Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU* [online]. Korupce.cz [cit. 2. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/5b---priloha-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-11--ledna-2012---predlozeno-do-MPR.pdf>.

Závěr

Diplomovou práci jsem zaměřila na personální aspekt státní služby, konkrétně tedy na právní postavení státních zaměstnanců v souvislosti s přijetím ZSS. Práce je zaměřena především na hmotněprávní úpravu institutu státní služby.

V úvodních kapitolách jsem definovala klíčové pojmy důležité pro rozlišení státní a veřejné služby a dále jsem, s ohledem na zaměření práce, vymezila klíčové pojmy. Věnovala jsem se také systémům státní služby, kde jsem stručně vymezila rozdíly mezi kariérním a meritním systémem. Po vymezení klíčových znaků systémů státní služby jsem se zabývala systémem služby v České republice. Zde jsem popsala, které znaky přiřazuji k systému kariérnímu a které k meritnímu a dovedla jsem, že systém státní služby v České republice nese znaky obojího, kdy záměrem zákonodárce zjevně bylo vybrat z každého ze systémů to nejlepší. V mé práci jsem se však především zaměřila na rozbor vybraných povinností, práv a omezení práv obsažených v ZSS. Struktura práce sleduje skupinu povinností, práv a omezení práv, která jsou po nabytí účinnosti ZSS pro státní zaměstnance zcela nová, a dále tu skupinu povinností, práv a omezení práv, která sice ZP účinný do 1. 1. 2015 upravoval, ovšem v ZSS tato skupina doznala podstatných změn. V další části pak analyzuji, zda, případně nakolik bylo dosaženo deklarovaných cílů ZSS - depolitizace, profesionalizace a stabilizace. Poslední část mé práce je věnována úpravě státní služby v Německu a to z toho důvodu, že právě německá právní úprava se stala vzorem pro státní službu českou.

Hlavním cílem mé práce byla analýza vybraných povinností, práv a omezení práv státních zaměstnanců. Blíže jsem se však zaměřila na tu skupinu povinností, práv a omezení práv, která jsou pro zaměstnance v rámci ZSS úplně nová anebo pokud tato v porovnání s úpravou ZP (účinného do 1. 1. 2015) doznala podstatných změn. V případě, že jsem narazila na nejasnosti v právní úpravě, nebo na její nedostatky, snažila jsem se na ně reagovat, případně navrhnout řešení. Analýza, kterou jsem provedla v kapitole čtvrté, páté a šesté mi poskytla dostatečné podklady pro to, abych mohla zodpovědět otázku, zda jsou adekvátně vyvážena práva a povinnosti státních zaměstnanců. Dále jsem byla schopna zhodnotit, zda povinnosti a práva tak, jak jsou zakotvena v ZSS, dostatečně zaručují naplnění základních proklamovaných cílů ZSS, a to depolitizace, profesionalizace a stabilizace. Výsledkem mé práce je tedy závěr, že povinnosti, které státním zaměstnancům ZSS ukládá, výrazně převyšují nad právy, která jim ZSS přiznává. Zároveň lze konstatovat, že realizovaná právní úprava povinností, práv a omezení práv v souhrnu dostatečné záruky pro depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci státní služby neposkytuje.

Za největší problém současné úpravy povinností, práv a omezení práv v ZSS považuji, jak jsem již několikrát zmínila, naprosto nedostatečné vyvážení povinností a práv státních zaměstnanců. Považuji za naprosto nepřijatelné, jakým způsobem byl vypořádán jeden z hlavních, tolik proklamovaných cílů ZSS - depolitizování státní služby. Vzhledem k vymezení osobní působnosti v ZSS a k vymezení klíčových personálních představitelů státní služby, nedošlo ani zdaleka k oddělení politické moci od byrokracie. Naopak nezbývá, než bez nadsázky konstatovat, že došlo k opravdu silné fixaci na vládnoucí politickou vrstvu. Profesionalizace a stabilizace nemůže být dle mého názoru účinně dosaženo, pokud jsou práva a povinnosti státních zaměstnanců nastavena takto nerovnoměrně. Bohužel se musím ztotožnit s již jednou citovaným závěrem, „že ze zákona byl vybrán cukr pro státní zaměstnance a zůstal tam jen bič.“²¹²

Kladně hodnotím zakotvení některých institutů, které by v kombinaci s vhodně nastavenými kompenzačními právy mohly vést právě ke kýžené profesionalizace státní služby. Hovořím zde především o úřednické zkoušce, služebním hodnocení nebo také o úpravě nemožnosti státních zaměstnanců - osob navzájem si blízkých, být ve vzájemné nadřízenosti či podřízenosti. Ve výsledku kladně hodnotím i samotné přijetí zákona (resp. jeho účinnost), který upravuje státní službu. Nemyslím si sice, že se jedná o kvalitní legislativní dílo, ovšem po dlouhé, téměř 65 let trvající době, jsme se zařadili po bok vyspělých demokracií, které mají účinný zákon upravující státní službu.

Závěrem bych ráda připomněla, že zrod ZSS byl složitý, došlo k němu až po velmi přísných podmínkách ze strany EU. Proces přijímání také vykazoval značné odchylky od standardního procesu přijímání zákonů. Z tohoto pohledu je do jisté míry ospravedlnitelné, že ZSS není prost legislativních nedostatků. Považuji tedy téměř za jisté, že zákon dozná do budoucna mnohých změn. Dovolím si vyslovit skromné přání a doufám, že tyto případné budoucí změny napomohou dosažení cílů, které si zákon vytyčil a lépe vyváží práva a povinnosti státních zaměstnanců.

²¹² PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. XLV.

Seznam použité literatury

Knižní zdroje

- BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír (ed). *Zákoník práce: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 1613 s.
- DEMMKE, Christopher, MOILANEN Timo. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, 2010. 285 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda- Teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 242 s.
- HLEDÍKOVÁ Zdeňka a kol. *Dějiny správy v českých zemích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. 570 s.
- HŮRKA, Petr a kol. *Pracovní právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 575 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, 976 s.
- JEMELKA, Luboš, a kol. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s.
- KOCH, Reiner a kol. *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, 2. vydání. Heidelberg: Gabler, 2011, 416 s.
- KOTTNAUER, Antonín a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2015, 367 s.
- PICHRT, Jan a kol. *Služební vztahy a výkon závislé práce*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 335 s.
- PICHRT, Jan (ed). *Zákon o státní službě: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 933 s.
- POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 315 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 1998, 234 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2014, 215 s.

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 497 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1301 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 1050 s.
- TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, 170 s.
- VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 317 s.
- VESELÁ, Monika. *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 116 s.
- VLČKOVÁ, Eliška a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2015, 343 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s.

Sborníky

- JAKAB, Radomír (ed). *Studia Iuridica Cassoviensia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, 133 s.
- MORÁVEK, Jakub, PICHRT, Jan (ed). *Atypická zaměstnávání- cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupné na ASPI.
- NECKÁŘ, Jan a kol. (ed). *Dny práva- 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 1910 s.
- PICHRT, Jan (ed). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 260 s.

Časopisecké zdroje

- KUBÁČOVÁ, Petra, ŠECOVÁ, Denisa. Státní služba. Rodinný a osobní život je třeba sladit s výkonem státní služby. *Veřejná správa*, 2017, č. 20, 15- 18 s.
- POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby- Služební poměr. *Účetnictví neziskového sektoru*, 2015, roč. 13, č. 3, Dostupné na ASPI.
- ŠUBRT, Bořivoj. Zákon o státní službě- vztah veřejného a soukromého práva. *Práce a mzda*, 2015, roč. 63, č. 9, 51- 55 s.
- ÚLEHLOVÁ, Helena. Osobní příspěvek- motivační složka platu státních zaměstnanců. *Práce a mzda*, 2015, roč. 63, č. 9, 9- 14 s.

Právní předpisy

- Bundesbeamtenengesetz
- Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern

- Beamtenstatusgesetz
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
- Doporučení č. R (2006)6: Výboru Ministrů o postavení veřejných úředníků v Evropě
- Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR, vyhlášená v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů
- 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
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění do 1. 1. 2015
- zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 312/2002 Sb., zákon o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 309/2006 Sb., zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů a
- zákon č. 373/2011 Sb., zákon o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 292/2013 Sb., zákon o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 101/2000 Sb., zákon o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů

- zákon č. 144/2017 Sb., zákon kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 302/2014 Sb., nařízení vlády o katalogu správních činností
- nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci
- nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě
- nařízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby
- nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2017, sp. zn. I. ÚS 1737/16.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 2/2005.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. prosince 2003, sp. zn. 21 Cdo 1561/2003.

Internetové zdroje

- CÍSAŘOVÁ, Eliška. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice* [online]. Transparency International, listopad 2009 [cit. 3. října 2017]. Dostupné na <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf>.
- CUPALOVÁ, Marcela. *Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU* [online]. Parlamentní institut, srpen 2012 [cit. 24. září 2017]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/doc/00/13/03/00130313.pdf>>.
- DIENTSBIER, Jiří. *Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2014 až 2016* [online]. Korupce.cz, 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Prubezna-sebehodnotici-zprava-CR-2014-2016.pdf>>.
- DIENTSBIER, Jiří. *Stanovisko Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k oddělení politické a „úřednické“ linie státní služby* [online]. Korupce.cz, 9. června 2015 [cit. 18. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/rada-vlady/Stanoviska_Rady/10--Stanovisko-RV-KBK-k-oddeleni-politicke-a-urednicke-linie-statni-sluzby.pdf>.

- FADRŇÝ, Martin. *EPS připomínkoval Etický kodex úředníků* [online]. Frank Bold, 19. května 2011 [cit. 28. září 2017]. Dostupné na <<http://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/eps-pripominkoval-eticky-kodex-uredniku>>.
- FRANKOVÁ, Lenka, PETRÁKOVÁ, Lenka. *O nás s námi. Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi* [online]. Oživení.cz, [cit. 4. října 2017]. Dostupné na <http://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISED.pdf>.
- KLÁN, Jan. *19. schůze poslanecké sněmovny. Stenoprotokol* [online]. Poslanecká sněmovna, 24. října 2014 [cit. 30. října 2017]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/019schuz/s019112.htm>>.
- *Příloha k teziám. Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU* [online]. Korupce.cz [cit. 2. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/5b---priloha-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-11--ledna-2012---predlozeno-do-MPR.pdf>.
- O'REILLY, Emily. *Evropský kodex řádné správní praxe* [online]. Evropský veřejný ochránce práv, [cit. 16. října 2017]. Dostupné na: <<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>>.
- POSTRÁNECKÝ, Josef. *Stanovisko k aplikaci § 80 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě* [online]. Ministerstvo vnitra, [cit. 23. října 2017]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-aplikaci-80-zakona-c-234-2014-sb-o-statni-sluzbe.aspx>>.
- *Příloha k teziám. Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU* [online]. Korupce.cz [cit. 2. října 2017]. Dostupné na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/5b---priloha-k-tezim-zakona-o-urednicich-ze-dne-11--ledna-2012---predlozeno-do-MPR.pdf>.
- *Sněmovní tisk 798. Novela z. o státní službě, pozměňovací návrh č. 5552* [online]. Poslanecká sněmovna, 17. ledna 2017 [cit. 16. října 2017]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=798>>.
- *Stanovisko k aplikaci nařízení vlády č. 135/2015 Sb., o dalších překážkách ve státní službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat* [online]. Ministerstvo vnitra, 15. dubna 2015 [cit. 3. října 2017]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-aplikaci-narizeni-vlady-c-135-2015-sb-o-dalsich-prekazkach-ve-statni-sluzbe-za-kttere-prislusi-statnimu-zamestnanci-plat.aspx>>.

- TUČEK, Milan. *Prestíž povolání – únor 2016* [online]. Centrum pro výzkum veřejného mínění, 9. března 2016 [cit. 20. října 2017]. Dostupné na <<https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/ekonomicke/prace-prijmy-zivotni-uroven/2013-prestiz-povolani-unor-2016>>.

Ostatní

- Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění účinném od 23. 12. 2013, Dostupné v ASPI.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., Dostupné v ASPI.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá právním postavením státních zaměstnanců v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb. V úvodu práce jsou vymezeny základní pojmy související s personálním aspektem státní služby. Následující kapitola se věnuje popisu základních systémů státní služby s důrazem na úpravu v České republice. Stěžejní část diplomové práce se věnuje analýze vybraných povinností, práv a omezení práv a případná komparace s obdobnými instituty obsaženými v ZP, který byl účinný do 1. 1. 2015. Samostatná kapitola rozebírá, zda byly naplněny hlavní cíle zákona o státní službě - depolitizace, profesionalizace a stabilizace. Poslední kapitola se věnuje úpravě státní služby v Německu.

Abstract

This diploma thesis deals with legal position of civil service employees in connection with new Civil Service Act. First part of diploma focuses of explanation of basic terms according to personal aspect of civil service. Next chapter describes basic systems of civil service with emphasis on regulation in the Czech Republic. The main part of thesis analyzes chosen rights and duties of civil service employees. Part of them is also compared to Labour Code. Key aims of Czech Civil service Act - depolitization, professionalization and stabilisation of civil service are discussed in separate part. The final chapter deals with regulation of civil service in Germany.

Klíčová slova

státní služba, veřejná služba, státní zaměstnanci, zákon o státní službě, systém státní služby, práva a povinnosti státních zaměstnanců, depolitizace, profesionalizace, stabilizace, státní služba v Německu

Key words

civil service, public service, civil service employees, Civil service Act, rights and duties of civil service employees, depolitization, professionalization, stabilization, civil service system, civil service in Germany