

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Služební poměr úředníka a jeho odlišnosti od pracovního
poměru zaměstnance**

Jiří Hruška

© 2021 ČZU v Praze

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Jiří Hruška

Veřejná správa a regionální rozvoj – k.s. Klatovy

Název práce

Služební poměr úředníka a jeho odlišnosti od pracovního poměru zaměstnance.

Název anglicky

Civil Service employment and its differences from employment of the public official.

Cíle práce

Cílem práce je na základě rozboru platné právní úpravy identifikovat odlišnosti mezi právní úpravou služebního poměru úředníků zaměstnaných podle Zákona č.234/2014 Sb., o státní službě a právní úpravou pracovního poměru úředníků zaměstnaných podle Zákona č.312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a navrhnout řešení v případě zjištěných nedostatků.

Metodika

Práce bude rozdělena na část teoretickou a část praktickou.

V teoretické části práce bude provedena literární rešerše právních předpisů upravujících problematiku služebního a pracovního poměru úředníků a související odborné literatury. Následně bude provedena analýza těchto dokumentů a jejich komparace.

V praktické části bude použita především metoda komparace, metoda analýzy a metoda popisu. Pro vyhodnocení jednotlivých zjištění bude použita metoda syntézy.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

státní služba, služební poměr, pracovní poměr, služební zákon, úředník, výběrové řízení, plat, hodnocení státních zaměstnanců, odborná způsobilost

Doporučené zdroje informací

ANDRAŠČÍKOVÁ M., HLOUŠKOVÁ P., HOFMANNOVÁ E., KNEBL P., SCHMIED Z., TOMANDLOVÁ L., TRYLČ L., 2016. Zákoník práce: komentář. 10. aktualizované vydání. Nakladatelství ANAG 2016, ISBN 978-80-7263-992-2

Nařízení vlády č. 134/2015 Sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a vazbě výsledku služebního hodnocení na osobní příplatek státního zaměstnance

PICHRT, J. a kol., 2015. Zákon o státní službě: komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-843-7

PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠŤASTNÝ, V., 2016. Zákon o úřednících územních samosprávných celků: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-7552

SVĚTLÍKOVÁ, D. – HÁJKOVÁ, I. – ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE. PROVOZNĚ EKONOMICKÁ FAKULTA, – ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE. KATEDRA PRÁVA. Pracovní právo. V Praze: Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, 2009. ISBN 978-80-213-1950-9.

TRYKAR, L., 2008. Služební poměr státních zaměstnanců. Praha: Leges, 2008, ISBN 978-80-87212-05-9.

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

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění

Předběžný termín obhajoby

2020/21 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Ing. Antonín Krejčí, MBA

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 22. 9. 2020

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 21. 10. 2020

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 27. 11. 2021

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 29.11.2021

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Ing. Antonínu Krejčímu, MBA, vedoucímu této práce, za vstřícné vedení, obětavý přístup a cenné rady.

Poděkování patří také všem, kteří byli ochotni věnovat mi svůj čas a podklady pro zpracování praktické části práce.

Rád bych poděkoval také své rodině za podporu a trpělivost v průběhu studia a při zpracovávání diplomové práce.

Služební poměr úředníka a jeho odlišnosti od pracovního poměru zaměstnance

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá porovnání právních úprav poměrů státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků, které jsou reprezentovány zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů a subsidiárně zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Teoretická část práce pomocí metody analýzy dokumentů porovnává předměty těchto právních úprav a jejich působnost, úpravy služebního poměru a pracovního poměru úředníků veřejné správy se zaměřením na vznik, změny a skončení těchto poměrů, vysvětluje základní pojmy a zabývá se i otázkou povinností a práv státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků.

V praktické části byly identifikovány rozdíly mezi jednotlivými právními úpravami se zaměřením na oblasti vzdělávání, hodnocení a odměňování státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků na základě provedených polostrukturovaných a neformálních rozhovorů s představenými, vedoucími zaměstnanci, státními zaměstnanci a úředníky územních samosprávných celků, byly porovnány dopady právních úprav v uvedených oblastech na praktický výkon veřejné správy a na její fungování. U zjištěných nedostatků jsou navržena možná řešení.

Klíčová slova: státní služba, služební poměr, pracovní poměr, služební zákon, úředník, výběrové řízení, plat, hodnocení státních zaměstnanců, odborná způsobilost

Civil Service employment and its differences from employment of the public official

Abstract

The diploma thesis pursues the equality of act employment adaptations of civil servants and territorial self-government units officials, which are represented by Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service, as amended, by Act No. 312/2002 Coll., on territorial self-government units officials, as amended, and also by Act No. 202/2006 Coll., The Labour code, as amended.

The theoretical part, with the help of method of analysis, equals objects of these act adaptations and their activity, adaptations of civil service employment and official employment of public administration focused on beginning, adaptations and ending of these employments, it explains basic terms and deals with question of obligations and rights of civil servants and territorial self-government units officials.

In the practical part were identified the differences between each act adaptations focused on education areas, evaluation and remuneration of civil servants and territorial self-government units officials based on accomplished semi-structure and informal interviews with the introduced leader employers, civil servant sand territorial self-government units officials have been compared impacts of act adaptations at mentioned areas to a practical achievement of public service to its functioning. In detected insufficiencies possible solutions are proposed.

Keywords: Civil Service, Civil Service Employment, Employment, Civil Service Act, Official, Selection procedure, Salary, Evaluation of civil servants, Professional Competence

Obsah

1 Úvod	10
2 Cíl práce a metodika.....	13
2.1 Cíl práce	13
2.2 Metodika	13
3 Teoretická východiska	16
3.1 Vývoj právní úpravy zaměstnaneckého poměru ve veřejné správě	16
3.2 Právní úprava služebního poměru úředníků.....	21
3.2.1 Předmět úpravy a rozsah působnosti	21
3.2.2 Vymezení základních pojmů	23
3.2.3 Systemizace a organizační struktura služebního úřadu	28
3.2.4 Předpoklady vzniku služebního poměru	30
3.2.5 Výběrové řízení	31
3.2.6 Vznik služebního poměru, služební slib	34
3.2.7 Změny služebního poměru	36
3.3 Právní úprava pracovního poměru úředníka.....	45
3.3.1 Předmět úpravy a rozsah působnosti	47
3.3.2 Vymezení základních pojmů	47
3.3.3 Předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka	50
3.3.4 Vznik pracovního poměru, veřejná výzva a výběrové řízení	51
3.3.5 Úprava pracovního poměru a jeho změny	54
3.3.6 Skončení pracovního poměru	56
4 Vlastní práce.....	58
4.1 Vzdělávání.....	58
4.1.1 Vzdělávání státních zaměstnanců	59
4.1.2 Vzdělávání úředníků.....	68
4.2 Hodnocení	78
4.2.1 Služební hodnocení	79
4.2.2 Hodnocení úředníků	83
4.3 Odměňování	86
4.3.1 Odměňování státních zaměstnanců	87
4.3.2 Odměňování úředníků	89
5 Výsledky a doporučení	92
6 Závěr	95

7 Seznam použitých zdrojů	97
8 Přílohy.....	100

Seznam tabulek

Tabulka č. 1 - Výsledek hodnocení výpočtem na základě dosažených bodů a jeho vazba na osobní příplatek státního zaměstnance.....	82
--	----

Tabulka č. 2 - Přehled zjištěných rozdílů mezi úpravami služebního poměru státních zaměstnanců a pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků.....	92
---	----

Seznam zkratk

ZSS	Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
ZP	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
ust.	ustanovení
ř. z.	Říšský zákoník

1 Úvod

Státní správa, která je spolu s územní samosprávou součástí správy veřejné, je vykonávána úředníky, jejichž právní postavení je v současném českém právním řádu upraveno dvěma právními normami. První z nich, zákon č. 234/2014 Sb., ze dne 1. října 2014, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech. Druhá právní norma, zákon č. 312/2002 Sb., ze dne 13. června 2002, o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, upravuje právní poměry těchto úředníků. Nelze však opominout ani existenci právní normy, upravující oblast pracovního práva obecně, totiž zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, který lze považovat za základní kodex pracovního práva České republiky, ani vzájemných vztahů, které mezi ním a prvně jmenovanými dvěma právními normami existují.

Je zjevné, že oba zákony byly přijaty s cílem upravit právní poměry obou skupin úředníků tak, aby úkoly veřejné správy byly v zájmu vyšší kvality, efektivity, transparentnosti a stability veřejné správy vykonávány úředníky s požadovaným vzděláním, nestranně a profesionálně. Zatímco zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, nabyl účinnosti dne 1.1.2003¹, zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, nabyl účinnosti teprve dne 1.1.2015². Ačkoliv článek 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 1993, stanoví, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon, ke splnění této povinnosti, pokud jde o úpravu služebního poměru, došlo po více než dvaceti letech.

Vývoj výkonu veřejné správy, ve snaze dosáhnout výše uvedených cílů, je spjat mimo jiné se změnami právních úprav determinujících postavení úředníků, jakožto vykonavatelů této správy v působnosti příslušných úřadů, otázky vzniku a zániku jejich služebního nebo pracovního poměru, vzdělávání úředníků, systém jejich hodnocení a další oblasti s tím, aby tyto úpravy akceptovaly jednak rozdíly mezi pracovním vztahem

¹ s výjimkou ustanovení § 29-32, § 35 odst. 1 písm. k), l) a n) a § 41, která nabyly účinnost dnem vyhlášení. PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3,

² s výjimkou ustanovení § 13, 184, 185, 186, 202 a 206, která nabyly účinnost dnem vyhlášení. PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

soukromoprávním, jehož základní charakteristikou je určitá rovnost mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, zejména při vzniku pracovního poměru formou smlouvy dvou smluvních stran, a pracovním vztahem veřejnoprávním, akceptujícím naopak převážně princip podřízenosti zaměstnance ve vztahu k zaměstnavateli, jednak rozdíly v samotných pracovních vztazích veřejnoprávních s ohledem na to, zda je veřejná správa vykonávána úředníky ve služebním nebo pracovním poměru.

Je-li dnes v soukromé podnikatelské sféře považován za největší bohatství podnikatelských subjektů zaměstnanec, lze s ohledem na nezastupitelnou úlohu veřejné správy a její funkci ve vztahu k subjektům sektoru soukromého předpokládat, že na zaměstnance této správy je vhodné a na místě nahlížet obdobně. Porovnání právních úprav zaměstnanců, resp. úředníků ve služebním a pracovním poměru, porovnání aplikace těchto poměrů v praxi, zejména pokud jde o otázky vzdělávání, hodnocení a odměňování této skupiny zaměstnanců, a odstranění případných nedostatků zjištěných porovnáním těchto právních úprav a jejich aplikací, by mohlo být impulsem pro alespoň částečné ovlivnění vývoje veřejné správy v České republice, v zájmu této správy a ku prospěchu obyvatel této země.

Práce je strukturována v šesti kapitolách s následným vnitřním členěním jednotlivých kapitol. V kapitole druhé je vytyčen cíl práce a charakterizována metodika zpracování práce v oblasti teoretické i praktické. Třetí kapitola, teoretická část práce, obsahuje jednak krátký exkurs do oblasti historie vývoje veřejné správy v jejím směřování k pracovnímu vztahu veřejnoprávnímu i služebnímu poměru, jednak popis a přiblížení odlišných úprav služebního a pracovního poměru úředníků veřejné správy se zaměřením na charakteristiku vzniku služebního a pracovního poměru, podmínky vzniku těchto poměrů a postup před jejich vznikem, jejich průběhu, možných změn i možností jejich skončení. Vysvětluje rovněž pojmy úředník, vedoucí zaměstnanec, vedoucí úřadu v porovnání s pojmy státní zaměstnanec, představený, vedoucí služebního úřadu a vzájemné vztahy těchto zaměstnanců. Čtvrtá kapitola, praktická část, se v návaznosti na část teoretickou zabývá komparací zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, v oblastech vzdělávání, hodnocení a odměňování úředníků podle těchto zákonů a právních norem souvisejících, obsahuje kvalitativní výzkum v oblasti aplikační praxe a jeho výsledky. V páté kapitole jsou shrnuty výsledky praktické části práce v návaznosti na část teoretickou, popsány zjištěné nedostatky

a doporučení návrhů na jejich řešení. Zhodnocení naplnění cílů práce obsahuje kapitola šestá.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem této práce je jednak, v teoretické rovině, provedení obecného porovnání právní úpravy právních poměrů úředníků veřejné správy zaměstnaných ve služebním a pracovním poměru, představované především zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, vztahu těchto právních norem k zákonu č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, jednak, v rovině praktické, provedení porovnání těchto právních úprav s akcentem na oblast vzdělávání úředníků, jejich hodnocení a odměňování, aplikací těchto právních úprav v praktickém výkonu veřejné správy, jejich dopadů na fungování této správy a v případě zjištění nedostatků v uvedených právních úpravách, souvisejících předpisech nebo v aplikační praxi, navrhnout možná řešení případně zjištěných nedostatků.

2.2 Metodika

Tato diplomová práce bude rozdělena do části teoretické a části praktické. Každá z těchto částí bude mít ještě své další členění.

Pro potřeby zpracování teoretické části práce budou nejprve vyhledány a soustředěny relevantní právní předpisy a problematiku zpracovávající odborná literatura. V teoretické části bude použita především metoda analýzy dokumentů, které budou podrobeny zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Analýza se dotkne také zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Tato část práce bude charakterizována rovněž použitím metody literární rešerše, v jejímž rámci budou zkoumány předně otázky předmětů těchto právních úprav a jejich působností, následně úpravy služebního poměru a pracovního poměru úředníků veřejné správy se zaměřením na charakteristiku vzniku služebního a pracovního poměru, podmínky vzniku těchto poměrů a postup před jejich vznikem, jejich průběhu a možných změn, možností jejich skončení. Teoretická část práce se bude zabývat rovněž úpravou pojmů úředník, vedoucí zaměstnanec, vedoucí úřadu v porovnání s pojmy státní zaměstnanec, představený, vedoucí služebního úřadu a vzájemnými vztahy těchto zaměstnanců. Předmětem rešerše budou kromě již uvedených právních norem také

komentáře k těmto normám a odborná literatura. Lze očekávat, že výstup teoretické části práce, za použití uvedených metod, bude znamenat získání přehledu o konkrétních oblastech, které jsou uvedenými právní normami upraveny a stane se východiskem i určitým vodítkem pro zpracování části praktické.

V praktické části budou použity metoda analýzy dokumentů, metoda komparace a metoda dotazování v podobě provedení polostrukturovaných rozhovorů a rozhovorů neformálních.

Analýza dokumentů a metoda komparace bude použita při zkoumání oblastí, které v předmětných právních normách, tedy zákonech č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSS“) a č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“), upravují problematiku vzdělávání úředníků, jejich hodnocení a odměňování. Forma polostrukturovaného rozhovoru bude použita při vedení interview s představenými v 5 úřadech, na které se vztahuje právní úprava podle ZSS, a interview s vedoucími zaměstnanci v 5 úřadech, na které se vztahuje právní úprava podle zákona o úřednících, kteří se problematikou vzdělávání, hodnocení a odměňování zaměstnanců profesně zabývají. Forma neformálního rozhovoru pak v případech rozhovorů s řadovými zaměstnanci těchto úřadů.

Použité metody budou autorem práce zvoleny po pečlivém uvážení tak, aby bylo možno co nejlépe dosáhnout cíle této práce. Ve všech případech se bude jednat o metody kvalitativního výzkumu, který se na rozdíl od výzkumu kvantitativního, užívajícího převážně statistických technik a metod, jeví jako pružnější. Analýza dokumentů, která bude použita v části teoretické i praktické, při zkoumání ZSS a zákona o úřednících, i při zkoumání právních předpisů a odborných textů s danou tematikou souvisejících, bude v tomto případě vlastně jediným možným nástrojem umožňujícím vyhledání dokumentů za účelem zjištění informací k dané problematice.

Použití polostrukturovaného pohovoru, který je jednou z technik kvalitativního dotazování, v případě interview s vedoucímu pracovníky uvedených úřadů, bude odůvodněno skutečností, že tento typ rozhovoru lze považovat za určitý kompromis mezi rozhovorem strukturovaným a nestrukturovaným. Zatímco u rozhovoru strukturovaného jsou otázky předem připravené a jejich pořadí neměnné, u rozhovoru polostrukturovaného, nazývaného též jako rozhovor s návodem, má tazatel připraven k zodpovězení pouze okruh otázek či témat, kterým se chce věnovat. Výhodou této formy rozhovoru je větší flexibilita umožňující tazateli například zjistit, zda dotazovaný otázce porozuměl, i určitá volnost,

kteřá mŕže znamenat zísání kvalitativně širšího vyjádření dotazovaného k danému tématu využitím jeho zkušeností a jeho úhlem pohledu, aniž by byl ohrožen ůčel rozhovoru a jeho zaměření. Rozhovory s vedoucími pracovníky uvedených ůřadŕ budou plánovány v časové dotaci 60-90 minut, přičemž nosnými tématy těchto rozhovorŕ budou otázky vzdělávání, hodnocení a odměňování ůředníkŕ ve služebním a pracovním poměru, hodnocení právní ůpravy těchto témat a její aplikace při praktickém výkonu veřejné správy.

U neformálních rozhovorŕ s ůředníky uvedených ůřadŕ, které s nimi budou provedeny v rámci kontaktŕ navázaných v průběhu běžného pracovního styku, lze díky charakteristice této formy rozhovoru, spočívající v relativně nejvyšší míře volnosti, v porovnání se strukturovaným či polostrukturovaným rozhovorem, očekávat zísání informací a názorŕ, které by ve formálnějším prostředí získat pravděpodobně nebylo možné.

V závěru této práce bude při vyhodnocování poznatkŕ zjištěných v teoretické i praktické části, ve snaze ověřit splnění cíle práce, použita metoda syntézy.

3 Teoretická východiska

3.1 Vývoj právní úpravy zaměstnaneckého poměru ve veřejné správě

V oblasti pracovního práva, které upravuje vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci při výkonu jejich práce, lze v současné době dohledat různé druhy právních úprav takových vztahů. Četnost a rozdílnost těchto právních úprav je dána v obecnější rovině ponejprv tím, zda upravují výkon práce v soukromoprávním či veřejnoprávním prostředí, v užší pojetí pak dalším možným členěním veřejnoprávního sektoru, spočívajícího zejména v tom, zda jde o zaměstnanecký poměr ke státu v rámci státní správy, konaný zpravidla formou služebního poměru, nebo zaměstnanecký poměr k jinému veřejnoprávnímu subjektu, kde jde nikoli o služební, ale pracovní poměr, byť jsou v jeho rámci v přenesené působnosti plněny úkoly státní správy, např. územní samosprávou.

Oddělení právní úpravy služebního poměru od pracovního lze nalézt již v dobách Rakouska-Uherska v podobě zákona č. 15/1994 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, tzv. služební pragmatiky³, v jehož rámci byl obsah služebního poměru tvořen specifickými právy a povinnostmi úředníků, kteří byli každoročně podrobováni hodnocení podle kvalifikačních tabulek. Pro případné porovnání se současnými právními úpravami je vhodné uvést, že již více než před sto lety bylo hodnocení státních úředníků podle citovaného zákona posuzováno podle

- odborného vzdělání,
- schopnosti a pojmání,
- pilnosti, svědomitosti a spolehlivosti,
- schopnosti dialogu s dotčenými stranami a s nadřízenými a podřízenými orgány,
- jazykového vybavení,
- pracovního výsledku,
- chování,
- řídicích schopností, zastával-li státní úředník vedoucí postavení.

Výsledné hodnocení pak bylo kvalifikováno jako výtečné, velmi dobré, dobré, uspokojivé a neuspokojivé. Tzv. definitiva, znamenající definitivní ustanovení státního

³ ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

úředníka v jeho funkci, dávala úředníkům určitou jistotu zaměstnání i výdělku⁴. Služební pragmatika byla převzata i Československým státem, po jeho vzniku v roce 1918. Byla novelizována např. zákonem č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, a na našem území platila tato právní úprava až do roku 1950.

Současné požadavky na „odpolitizování“ veřejné správy, mohou svoji legitimitu zřejmě nalézat i při zkoumání dalšího vývoje koncepce úpravy veřejné služby v roce 1950 a následujících letech. V roce 1950 byl přijat zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. Jeho přijetím přestaly být rozlišovány veřejnoprávní a soukromoprávní zaměstnanecké poměry a státní služba byla v rámci této nové koncepce považována za zvláštní druh pracovního poměru, který se stal novou úpravou zásadně jednotným. Instituty, které byly charakteristické pro služební pragmatiku a odlišovaly výkon jí upravené státní služby od běžného zaměstnaneckého poměru, jako například definitivu, zaručený služební postup apod., se v nové právní úpravě neobjevily. „Jestliže před rokem 1950 byla služební pragmatika základním právním předpisem o státní službě, na který navazovaly další právní předpisy platné jen pro státní službu, po roce 1950 tomu bylo naopak. Zákony o státních zaměstnancích tvořily zvláštní úpravu jen v dílčích otázkách, jinak se na služební poměr vztahovala obecná právní úprava.“⁵

V duchu nové koncepce, která znamenala zavedení jednotného právního režimu a ukončení rozlišování mezi soukromoprávními a veřejnoprávními vztahy, byl vypracován a přijat rovněž zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů⁶.

Pokud jde o obecnou úpravu pracovního práva v tomto období, je vhodné zmínit, že po roce 1945 zůstaly na našem území v platnosti pracovní předpisy, které nebyly v rozporu s ústavou a ústavními předpisy. Transformace právního řádu, charakteristická uplatňováním socialistických principů, byla započata po změně politického režimu v roce 1948 a v oblasti pracovního práva, s cílem sjednotit do té doby nejednotnou právní úpravu

⁴ TRYKAR, L.: Služební poměr státních zaměstnanců. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, 196 s., ISBN 978-80-87212-05-9

⁵ TRYKAR, L.: Služební poměr státních zaměstnanců. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, 196 s., ISBN 978-80-87212-05-9, s.39

⁶ HŮRKA, Petr et al. Pracovní právo. 2. vyd. Plzeň, Aleš Čeněk; 2015. 575 s. ISBN 978-80-7380-540-1.

do právní úpravy jednotné a platné pro všechny zaměstnance, vyvrcholila v roce 1965, přijetím zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce⁷.

Přijetí tohoto zákona ve své době sice znamenalo na jedné straně kodifikaci pracovně právních vztahů, dosud relativně roztržštěných, na straně druhé však na dlouhou dobu smazalo rozdíly veřejnoprávního a soukromoprávního pojetí těchto vztahů, když zákon ze specifické právní úpravy státní služby, zosobněné zákonem č. 15/1994 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, částečně i zákony navazujícími, nijak nevycházel a zavedl v podstatě jednotnou úpravu pracovně právních vztahů pro všechny pracující. Zásada spočívající v tom, že co není dovoleno, je zakázáno, byla základní filosofií tohoto zákona a její uplatnění činí ze zákona právní normu kogentní, neumožňující žádnou odchylku od stanovené právní úpravy. Ve společensko-ekonomických poměrech, ve kterých byla tato norma přijata, zřejmě splnila svůj účel zejména důrazem na ochranu zaměstnance⁸.

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, prošel za dobu své existence řadou novelizací, jednak před rokem 1989, z nichž je zřejmě nejvýznamnější době poplatná novelizace provedená zákonem č. 153/1969 Sb., s cílem usnadnit propouštění pracovníků v souvislosti s politickými důvody a novelizace provedená zákonem č. 188/1988 Sb., reagující na změny v národním hospodářství, zpřísnující sjednávání pracovního poměru na dobu určitou, úpravu pracovní kázně a kárných opatření za její porušení a upravující oblasti zvyšování kvalifikace, jednak po roce 1989, když tyto reflektovaly změny společensko-politické situace. Novelu, provedenou změnovým zákonem č. 74/1994 Sb., která odstranila rozdíly mezi právníckými a fyzickými osobami v postavení zaměstnavatelů, pojmy „pracovník“ a „organizace“, nahradila pojmy „zaměstnanec“ a „zaměstnavatel“, lze proto považovat za zásadní pro rozvoj soukromého podnikání. Další novelizace pak byly ve znamení potřeby harmonizace této právní úpravy s právem Evropských společenství, které ačkoli byly provedeny a bylo tak dosaženo slučitelnosti s právem Evropských společenství, neznamenal změnu kogentního charakteru této právní úpravy⁹, která byla platná a účinná až do doby přijetí zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

⁷ HŮRKA, Petr et al. Pracovní právo. 2. vyd. Plzeň, Aleš Čeněk: 2015. 575 s. ISBN 978-80-7380-540-1.

⁸ HLOUŠKOVÁ P., HOFMANNOVÁ E., ROUČKOVÁ D., SCHMIED Z., SCHWEINER P., TOMANDLOVÁ L., VÁCHA J., 2021. Zákoník práce: komentář. 14. aktualizované vydání. Nakladatelství ANAG, 2021, ISBN 978-80-7554-306-6

⁹ HŮRKA, Petr et al. Pracovní právo. 2. vyd. Plzeň, Aleš Čeněk: 2015. 575 s. ISBN 978-80-7380-540-1

Z hlediska historického vývoje právní úpravy zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě, lze za první podstatnou změnu, kterou přinesl „polistopadový“ legislativní proces v oblasti úpravy pracovních vztahů úředníků veřejné správy, považovat přijetí zákona úřednicích, i přes to, že se tato právní úprava týká zjednodušeně řešeno pouze pracovního poměru úředníků obcí a krajů. Zákonem o úřednicích se tato práce blíže zabývá v kapitolách 3.3. a následujících.

Pokud jde o úpravu pracovního poměru zaměstnanců státu, charakterizovanou principy služebního poměru, kterou se Česká republika zavázala přijmout v souvislosti se svým přistoupením do Evropské unie a jejíž provedení formou zákona ukládá pro státní zaměstnance v ministerstvech a jiných správních úřadech ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, v čl. 79 odst. 2¹⁰, legislativní práce na této právní úpravě vyvrcholily jednak přijetím zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“), jednak přijetím tzv. změnového zákona č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

Služební zákon lze charakterizovat upuštěním koncepce soukromoprávní úpravy zaměstnaneckých vztahů a návratu ke koncepci poměru veřejnoprávního, která byla již obsažena ve služební pragmatice.

Tato právní úprava měla nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2004, ve skutečnosti však po jejím vyhlášení ve Sbírce zákonů dne 28. května 2002, nabyla dnem vyhlášení účinnosti pouze ustanovení uvedená v § 254 služebního zákona¹¹. Účinnost tohoto zákona byla z nejrůznějších důvodů několikrát odložena a k jeho plné účinnosti nikdy nedošlo¹². Vzhledem k této skutečnosti se na zmíněné státní zaměstnance vztahovala nadále obecná právní úprava zakotvená v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a to až do přijetí nového zákoníku práce v podobě ZP.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který byl schválen 23. května 2006, vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 7. června 2006 a který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007,

¹⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., čl. 79 odst. 2

¹¹ Zákon č. 218/Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

¹² HŮRKA, Petr et al. Pracovní právo. 2. vyd. Plzeň, Aleš Čeněk: 2015. 575 s. ISBN 978-80-7380-540-1

lze považovat za současný základní pramen pracovního práva v České republice. Zaměstnanci a zaměstnavatelé se díky jeho podobě dočkali liberalizované právní úpravy, nahrazující dlouhou řadu let používaný zákoník práce z roku 1965. Nový zákoník práce představuje nový, zcela odlišný princip, vyjádřitelný slovy „co není zakázáno, je povoleno“. Nejde již o zcela samostatný právní předpis, vzhledem k jeho vazbám na občanský zákoník. Princip smluvní volnosti umožňuje účastníkům pracovních vztahů upravit své vzájemné vztahy odchylně od tohoto zákona¹³.

Lze dovozovat, že přinejmenším vzhledem k zvláštní povaze zaměstnavatele, kterým je v případě plnění úkolů veřejné správy stát, jakožto nositel veřejné moci, není právní úprava obsažená v novém zákoníku práce a zakotvená na principu volnosti, vyjádřené slovy „co není zakázáno, je dovoleno“, zcela vhodná pro uplatňování státní moci v rámci výkonu veřejné, resp. státní správy, když tuto moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon¹⁴, čímž je možnost volnosti v podobě odklonu od této premisy zcela zapovězena. Přesto, se tato právní úprava do doby přijetí ZSS, vztahovala i na zmíněné státní zaměstnance.

ZSS byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 6. listopadu 2014, účinnosti nabyl dne 1. ledna 2015, s výjimkou ustanovení uvedených v § 207 tohoto zákona. ZSS se tato práce podrobněji zabývá v kapitolách 3.2. a následujících.

Pro širší vzhled do oblasti úpravy pracovněprávních vztahů ve veřejné správě a jejího vývoje nelze opominout existenci některých právních norem, které upravují pracovně právní vztahy některých dalších specifických skupin zaměstnanců veřejné správy. Jde zejména o zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ ANDRAŠČÍKOVÁ M., HLOUŠKOVÁ P., HOFMANNOVÁ E., KNEBL P., SCHMIED Z., TOMANDLOVÁ L., TRYLČ L., 2016. Zákoník práce: komentář. 10. aktualizované vydání. Nakladatelství ANAG 2016, ISBN 978-80-7263-992-2

¹⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., čl. 79 odst. 2

3.2 Právní úprava služebního poměru úředníků

Jak již bylo zmíněno, právní úprava služebního poměru úředníků je v současné době reprezentována v podobě ZSS.

ZSS je strukturován do 13 částí následovně:

- § 1-19: Část první - Všeobecná ustanovení
- § 20-76: Část druhá - Služební poměr
- § 77-86: Část třetí - Povinnosti a práva státních zaměstnanců, příkazy k výkonu služby a ocenění za příkladný výkon služby
- § 87-97: Část čtvrtá - Kárná odpovědnost
- § 98-121: Část pátá - Podmínky výkonu služby
- § 122-125: Část šestá - Náhrada škody, služební úraz a nemoc z povolání
- § 126-128: Část sedmá - Sociální zajištění státních zaměstnanců
- § 129-143: Část osmá - Informování státních zaměstnanců a projednání věci služby, odborové organizace, rada státních zaměstnanců a zástupce státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví
- § 144-152: Část devátá - Odměňování státních zaměstnanců
- § 153-183: Část desátá - Společná ustanovení
- § 206: Část dvanáctá - Zrušovací ustanovení
- § 207: Část třináctá - Účinnost

3.2.1 Předmět úpravy a rozsah působnosti

Předmětem úpravy ZSS jsou:

- a) právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu,
- b) organizační věci státní služby,
- c) služební vztahy státních zaměstnanců,
- d) odměňování státních zaměstnanců,
- e) řízení ve věcech služebního poměru,
- f) organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu¹⁵.

¹⁵ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 1

Jedná se o vymezení otázek tzv. věcné působnosti ZSS, která je v tomto případě vymezena pozitivně. Kromě všech vyjmenovaných oblastí, které se týkají výhradně zaměstnanců ve služebním poměru podle tohoto zákona, uvedených pod písmeny a) - e), patří do věcné působnosti také záležitosti zaměstnanců pracujících ve správních úřadech v pracovním poměru, avšak pouze pokud jde o věci organizační.

Pokud jde o vymezení otázek osobní působnosti ZSS, zvolil zákonodárce možnost negativního vymezení, ze kterého vyplývá, že se zákon nevztahuje na:

- a) člena vlády, jeho poradce a na zaměstnance, který vykonává další činnost pro člena vlády, včetně zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády,
- b) vedoucího Úřadu vlády České republiky a zaměstnance, který vykonává činnost pro vedoucího tohoto úřadu,
- c) náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády,
- d) člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- e) předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu,
- f) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,
- g) předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu,
- h) předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů,
- i) předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu,
- j) zaměstnance, který vykonává ve správních úřadech pouze pomocné, servisní nebo manuální práce a na zaměstnance, který výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací pouze řídí, organizuje a kontroluje,
- k) ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod,
- l) zaměstnance zařazeného v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády České republiky, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství a v Národním bezpečnostním úřadu.¹⁶

Ačkoliv je předmět úpravy zákona a rozsah jeho působnosti zasazen, alespoň podle názvu hlavy, v hlavě I, části první ZSS, k otázkám bližšího vymezení úpravy zákona a zejména k otázkám rozsahu jeho působnosti, vzhledem k jeho negativnímu vymezení v § 2 ZSS, dávají nutné doplňující odpovědi základní ustanovení hlavy II, první části ZSS.

¹⁶ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 2

3.2.2 Vymezení základních pojmů

Správní úřad, služební úřad, služební působiště a nadřízený služební úřad

Správním úřadem je pro účely ZSS ministerstvo a jiný správní orgán, je-li zřízen zákonem a je-li zákonem jako správní úřad nebo orgán státní správy označen. ZSS člení správní úřady v příloze č. 2 do čtyř skupin na ústřední správní úřady, správní úřady s celostátní působností, správní úřady s územní působností a ostatní správní úřady, aniž by toto členění bylo ZSS blíže specifikováno. Za správní úřady jsou považována především všechna ministerstva, další ústřední správní úřady v zákoně výslovně označeny, které nejsou podřízeny jinému správnímu orgánu, např. Český statistický úřad, Národní bezpečnostní úřad, Úřad vlády ČR apod., jiné správní úřady s celostátní působností, které jsou některému správnímu orgánu podřízeny, např. Česká školní inspekce, Generální finanční ředitelství, Česká obchodní inspekce a konečně správní úřady s omezenou územní působností jako např. finanční úřady, celní úřady, okresní správy sociálního zabezpečení apod.¹⁷.

ZSS současně stanoví, že správní úřad je pro účely tohoto zákona služebním úřadem. Služebními úřady jsou dále také státní orgány nebo právnické osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon. Seznam služebních úřadů je zveřejňován pravidelně na internetových stránkách ministerstva vnitra¹⁸. Ke dni 1.8.2019, kdy byla do seznamu zařazena Národní sportovní agentura, vzniklá dne 1.8.2019, je v seznamu zařazeno 234 služebních úřadů¹⁹.

Služebním působištěm státního zaměstnance je obec, ve které má sídlo služební úřad nebo jeho organizační útvar a je tak vyjádřením místa, v němž je státní služba vykonávána. Nadřízeným služebním úřadem je ten služební úřad, který je nadřízeným služebním úřadem podle jiného zákona.

Služba a obory služby

Ustanovení § 5 ZSS definuje pojem služby, výčtem činností, resp. oblastí činnosti, které služba zahrnuje a tím pozitivně vymezuje osobní působnost tohoto zákona. Služba tak zahrnuje:

¹⁷ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

¹⁸ ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

¹⁹ Ministerstvo vnitra. Seznam služebních úřadů [online]. [cit. 11.10.2021]. dostupné z <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/seznam-sluzebnich-uradu.aspx>

- a) přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právních činností,
- b) přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace,
- c) přípravu návrhů, koncepcí, strategií a programů,
- d) řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady,
- e) vytváření a správu informačních systémů veřejné správy, podle jiného zákona s výjimkou provozních informačních systémů,
- f) státní statistickou službu,
- g) správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníkům osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána,
- h) ochranu utajovaných informací,
- i) zabezpečování obrany státu,
- j) zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti,
- k) obhajobu zahraničních zájmů České republiky a zájmů České republiky, vyplývajících z jejího členství v Evropské unii nebo v jiné mezinárodní organizaci,
- l) přípravu nebo realizaci dotační politiky,
- m) přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje,
- n) přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly,
- o) ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém,
- p) zadávání veřejných zakázek,
- q) audit,
- r) zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců,
- s) řízení činností uvedených v písmenech a) až r),
- t) přípravu a vypracování odborných věcných podkladů k činnostem uvedeným v písmenech a) až d), g), k) až n) a p), s výjimkou podkladů spočívajících ve fyzikálních měřeních, chemických rozborech nebo porovnávání a určování technických parametrů.

Zároveň ukládá vládě stanovit nařízením obory služby. Vláda svým nařízením č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby, stanovila celkem 79 oborů služby. Nařízením vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby, kterým bylo předchozí nařízení vlády zrušeno,

stanovilo s účinností od 1.7.2019, 63 oborů služby. Při výkonu uvedených činností ve stanovených oborech služby dochází k uplatnění režimu služebního poměru podle ZSS²⁰, což má zásadní význam pro rozhodování o vytváření služebních míst za účelem zajištění řádného výkonu působnosti v rámci systemizace. Pokud jsou zaměstnanci vykonávány ve služebních úřadech jiné činnosti, jsou vykonávány v poměru pracovním.

Státní zaměstnanec

Státní zaměstnanec je ZSS definován v § 6 jako fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 ZSS, tedy činností v oborech výše uvedených.

V § 7 ZSS jsou uvedena jednotlivá služební označení státního zaměstnance, totiž referent, odborný referent, vrchní referent, rada, odborný rada (resp. ministerský rada v ministerstvu a vrchní vládní rada v Úřadu vlády) nebo vrchní rada (resp. vrchní ministerský rada v ministerstvu a vrchní vládní rada v Úřadu vlády), které mu přísluší v závislosti na stanoveném vzdělání pro služební místo. Diplomickou nebo konzulární hodnost lze přiznat nebo propůjčit vedle služebního označení státnímu zaměstnanci, který vykonává službu na služebním působišti mimo území České republiky.

ZSS ukládá státní zaměstnancům prostřednictvím § 77 taxativním výčtem celkem 20 povinností. Mezi zásadní, které jsou státní zaměstnanci povinni dodržovat i když službu nevykonávají, patří zachovávání věrnosti České republice při výkonu služby, zachovávání mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám, pokud této povinnosti nebyli zproštěni, zdržení se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívání informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch svůj nebo jiného a nezneužívání postavení státního zaměstnance. Patří sem i povinnost nepřijímání darů nebo jiných výhod v souvislosti výkonem služby, jejichž hodnota přesahuje částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem a konečně povinnost oznámit služebnímu úřadu zahájení trestního stíhání proti jeho osobě a v jaké věci. Mezi další povinnosti státního zaměstnance patří nestranný výkon služby, v mezích jeho oprávnění a zdržení se všeho, co by důvěru v jeho nestrannost mohlo

²⁰ s výjimkou případů nahrazení státního zaměstnance zaměstnancem v pracovním poměru z důvodů uvedených v § 178 ZSS

ohrožit, dodržování právních předpisů při výkonu služby vztahujících se k výkonu služby, služebních předpisů a příkazu k výkonu služby, plnění úkolů služby osobně, řádně a včas, prohlubování vzdělání podle pokynů služebního orgánu, dodržování služební kázně, poskytování informací o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže to k jejich služebním úkonům patří, dále zastupování představeného nebo jiného státního zaměstnance na služebním místě zařazeného ve vyšší platové třídě. Všichni státní zaměstnanci jsou dále povinni zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu. V rámci úředních jednání jim ZSS dále ukládá povinnost plně využívat služební dobu k výkonu služby, hospodařit řádně s prostředky svěřenými jim služebním úřadem a střežit a chránit majetek, které jim byly služebním úřadem svěřeny, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím. V rámci úředních ústních i písemných jednání s fyzickými nebo právními osobami jsou povinni sdělit svá jména a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu, v němž jsou zařazeni, jsou povinni dodržovat pravidla etiky, která byla pro státní zaměstnance vydána služebním předpisem. V případě výkonu služby z jiného místa jsou povinni vykonávat službu pouze na místě, které bylo sjednáno v dohodě o výkonu služby z jiného místa a dodržovat podmínky v dohodě sjednané. ZSS stanoví státním zaměstnancům také povinnost vykonávat službu při odvracení živelné pohromy nebo jiného hrozícího nebezpečí anebo se podílet na zmírnění jejich bezprostředních následků. Výčet povinností, které ZSS ukládá taxativně státním zaměstnancům, lze považovat za jeden z projevů veřejnoprávního charakteru právní úpravy služebního poměru, čímž odlišuje tuto právní úpravu od úpravy soukromoprávní.

V § 79 přiznává ZSS státním zaměstnancům také práva. Obecně mají státní zaměstnanci právo, pokud splňují podmínky zde uvedené, na poskytování podpory při výkonu služby ze strany služebního úřadu, v němž službu vykonávají a v případě, že je proti nim podána stížnost pro porušení povinnosti vyplývající pro ně ze zákona, mají právo na řádné přezkoumání a včasné vyřízení stížnosti a právo na informaci o výsledku jejího vyřízení ze strany služebního orgánu, kterému je tak uplatnění tohoto práva státního zaměstnance uloženo jako povinnost. Státní zaměstnanci mají dále právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby, na možnost dispozice odborné literatury vztahující se k jimi vykonávanému oboru služby, veřejné užívání služebnímu označení státního zaměstnance, případně služebnímu označení představeného nebo služebního orgánu. Státní zaměstnanci mají také právo na prohlubování vzdělání, plat a platový postup v intencích

ZSS. Státní zaměstnanci jsou oprávněni odmítnout vyřízení služebního úkolu z jiného oboru služby, než který vykonávají, jakož i splnit služební úkol, k jehož splnění je na základě jiného právního předpisu, služebního předpisu nebo příkazu povinen představený osobně, pokud představeného nezastupují. Státním zaměstnancům je dáno také právo podání stížnosti ve věcech výkonu služby a služebních vztahů a domáhat se zákonným způsobem svých práv, které vyplývají ze služebního poměru.

V ustanoveních § 80-81 ZSS naopak některá práva státních zaměstnanců omezuje. Všem státním zaměstnancům je až na uvedené výjimky zakázáno členství v řídicích nebo kontrolních orgánech obchodních korporací provozujících podnikatelskou činnost. Jiná výdělečná činnost než služba, může být vykonávána pouze na základě předchozího písemného souhlasu služebního orgánu, s uvedenými výjimkami. V případech uvedených v § 83 ZSS lze uplatnit také zákaz konkurence, který však fakticky omezuje práva státních zaměstnanců teprve po skončení služebního poměru.

Představený

Představeným je podle § 9 ZSS zpravidla 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. Otázka nadřízenosti je rozdílně upravena pro ministerstva a Úřad vlády, kde jsou služební místa představených se služebním označením náměstek pro řízení sekce, ředitel odboru a vedoucí oddělení, a pro jiné správní úřady, kde jsou tato místa se služebním označením vedoucí služebního úřadu, ředitel sekce, ředitel odboru a vedoucí oddělení. Představeným je rovněž vedoucí zastupitelského úřadu. Odlišně je definován pojem vedoucího služebního úřadu, kterým je bez ohledu na to, zda jde o státního zaměstnance ten, kdo stojí v čele tohoto správního úřadu podle jiného zákona a řídí jej²¹.

Kromě povinností stanovených pro všechny státní zaměstnance, vztahujících se tedy i na představené, jim ZSS navíc ukládá povinnosti korespondující s oprávněními představeného uvedenými v § 9 ZSS. Podle § 78 ZSS je představený povinen řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně jej hodnotit a podílet se na služebním hodnocení těchto zaměstnanců a poskytovat jim informace potřebné pro řádný výkon jejich služby. Povinnost zachovávat pravidla slušnosti je

²¹PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

stanovena vůči státním zaměstnancům i zaměstnancům v pracovním poměru, vůči kterým je představený povinen plnit povinnosti vedoucího zaměstnance s odkazem na zákoník práce.

Práva představených ZSS nad rámec úpravy pro všechny státní zaměstnance neupravuje, ve srovnání s řadovými státními zaměstnanci, jsou některá práva u představeného omezena výrazněji. Jde zejména o omezení spočívající v zákazu vykonávat po dobu trvání služebního poměru jakoukoli funkci v politické straně nebo v politickém hnutí nebo v odnětí práva na stávku, které je jinak garantováno všem zaměstnancům²².

3.2.3 Systemizace a organizační struktura služebního úřadu

Pomocí systemizace se v souladu se závaznými pravidly pro organizaci služebních úřadů v zájmu zajištění řádného výkonu jejich působnosti stanoví pro každý služební úřad:

- a) počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami,
- b) počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami,
- c) objem prostředků na platy státních zaměstnanců,
- d) počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky,
- e) počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz konkurence²³.

Pojem systemizace je tak chápán ve vztahu ke služebním místům, i když prakticky existuje také samostatně stojící systemizace míst pracovních. Návrh systemizace je vypracováván Ministerstvem vnitra po dohodě s Ministerstvem financí, kterému je předkládán prostřednictvím příslušných ústředních správních orgánů. Systemizaci schvaluje na základě návrhu předloženým ministrem vnitra na příslušný kalendářní rok vždy vláda a pokud systemizace není schválena do 31. prosince, použije se i pro následující rok systemizace schválená pro rok dosavadní. Služební místa a finanční prostředky pro ně schválené v rámci systemizace nelze použít pro jiný účel.

Organizační struktura služebního úřadu vzniká na základě schválené systemizace ve formě návrhu organizační struktury služebního orgánu příslušného správního úřadu,

²² ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

²³ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 83

který je předkládán Ministerstvu vnitra k vyjádření. Návrh se považuje za schválený, nevyjádří-li se k němu Ministerstvo vnitra do 30 dnů ode dne jeho předložení k vyjádření a v případě, že služební orgán vydané vyjádření nezohlední, může Ministerstvo vnitra předložit návrh k rozhodnutí vládě. Jinak se návrh na schválení považuje za schválený po uplynutí 15 dnů od vyjádření. Výjimečně, v případech uvedených v ZSS, schvaluje organizační strukturu nebo její změnu státní tajemník, služební orgán v nadřízeném služebním úřadu, a neexistuje-li nadřízený správní úřad, vedoucí služebního úřadu. Organizační struktura taxativně vyjmenovaných ústředních správních úřadů, Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost je schvalována tím, kdo stojí v jejich čele a bez jeho souhlasu nemůže vláda snížit ani počet služebních míst ani objem mzdových prostředků oproti systemizaci schválené pro předchozí kalendářní rok.

Přípravu návrhu systemizace služebních míst a koordinaci zpracování návrhů organizačních struktur služebních úřadů, svěřuje ZSS vedle koordinace systému hodnocení státních zaměstnanců, koordinace jejich vzdělávání a hodnocení vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby služebními úřady, sekci pro státní službu, která je jakožto organizační jednotka Ministerstva vnitra ústředním orgánem státní služby. V čele této sekce stojí náměstek pro státní službu, který ji řídí a vykonává ve služebních úřadech kontrolu ve služebních vztazích. Kromě těchto oprávnění odpovídá také za vydávání písemných služebních předpisů, kterým jsou stanovovány organizační věci služby a které jsou závazné pro všechny subjekty státní služby s výjimkou úřadů, jejichž organizační strukturu v rámci systemizace schvaluje ten, kdo stojí v jejich čele. V sekci pro státní službu je zřízeno rovněž služební místo personálního ředitele v postavení ředitele odboru, který může být náměstkem pro státní službu prověřen výkonem jeho pravomocí s výjimkou rozhodování ve věci přijetí do služebního poměru nebo skončení služebního poměru, jmenování na služební místo představeného nebo odvolání představeného ze služebního místa. Pravomoci náměstka pro státní službu vykonává personální ředitel také v případě, že místo náměstka pro státní službu není obsazeno.

Na ministerstvech a v Úřadu vlády zřizuje ZSS pozice státních tajemníků. Státní tajemník, jako služební orgán konkrétního ministerstva nebo Úřadu vlády v postavení náměstka pro řízení sekce, především řídí činnosti související se zajišťováním

organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a dále plní i úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu. Podobně jako náměstek pro státní službu nebo vedoucí služebního úřadu vydává služební předpisy, které však nesmí být v rozporu se služebními předpisy vydanými náměstkem pro státní službu.

Pokud je o vnitřní členění služebních úřadů, ZSS rozlišuje mezi třemi úrovněmi organizace útvarů, když sekce dělí na odbory a odbory dále na oddělení²⁴.

3.2.4 Předpoklady vzniku služebního poměru

Jako základní požadavek pro vznik služebního poměru u určité osoby, resp. jejího přijetí do služebního poměru, je předpoklad uvedený v § 22 ZSS, že tato osoba bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a službu bude vykonávat řádně. Základním předpokladem je jistě i existence služebního místa v rámci schválené systemizace, protože o přijetí osoby žadatele do služebního poměru rozhoduje služební orgán, přičemž zároveň rozhoduje o zařazení osoby žadatele na konkrétní služební místo, případně o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného. Na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo ani na jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného není nárok.

Konkrétní požadavky, které jsou ZSS na osobu žadatele o přijetí do služebního poměru kladeny jsou vyjádřeny v § 25 ZSS. Žadatel o přijetí do služebního poměru musí

- a) být státním občanem České republiky nebo občanem jiného členského státu Evropské unie anebo státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
- b) dosáhnout věku 18 let,
- c) být plně svéprávný,
- d) být bezúhonný,
- e) dosáhnout vzdělání stanoveného ZSS,
- f) mít potřebnou zdravotní způsobilost.

²⁴ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

V případě žadatele, který není státním občanem České republiky, vyžaduje ZSS prokázání znalosti českého jazyka zkouškou, jejíž obsah a rozsah stanoví vyhláškou Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Žadatel ji musí vykonat u osoby, která je plnoprávným členem Asociace jazykových zkušebních institucí v Evropě v podobě certifikované zkoušky z českého jazyka jako jazyka cizího. Prokázání znalosti českého jazyka formou této zkoušky může žadatel, který není občanem České republiky nahradit doložením absolvováním základní, střední nebo vysoké školy v rozsahu nejméně 3 roků, pokud byl vyučovacím jazykem na těchto školách český jazyk.

Otázku bezúhonnosti řeší ZSS v § 25 odst. 3 zprvu negativním vymezením. Za bezúhonného není považován ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti, pokud odsouzení nebylo zahlazeno nebo pokud se na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen. Jestliže trestní stíhání pro takový trestný čin bylo podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, je předpoklad bezúhonnosti splněn až po uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí.

V rámci ochrany veřejného zájmu může vláda stanovit v rámci systemizace služební místa, u kterých je státní občanství České republiky nezbytným požadavkem. Služební orgán může stanovit služebním předpisem pro služební místo úroveň znalosti cizího jazyka, odborného zaměření vzdělání nebo jiný odborný požadavek pro výkon služby potřebný a dále požadavek způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi v souladu s právním předpisem upravujícím ochranu utajovaných skutečností²⁵.

3.2.5 Výběrové řízení

Odlišně od soukromoprávní úpravy pracovních vztahů ZSS v § 24 stanoví, že na obsazení volného služebního místa se koná výběrové řízení, do něhož se mohou přihlásit státní zaměstnanci i osoby, které státními zaměstnanci dosud nejsou. Na rozdíl od státních zaměstnanců, kteří podají služebnímu orgánu žádost o zařazení na neobsazené služební místo nebo žádost o jmenování na služební místo představeného, jiné osoby podají služebnímu orgánu žádost o přijetí do služebního poměru, přičemž v této současně žádají o zařazení na neobsazené služební místo nebo na jmenování na neobsazené služební místo

²⁵ ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

představeného²⁶. Výběrové řízení vyhláší státní tajemník, jde-li o služební místo na ministerstvu nebo v Úřadu vlády a v případě, že jde o služební místo v jiném správním úřadu, činí tak vedoucí tohoto správního úřadu. ZSS upravuje v § 24 odst. 5 okolnosti, za kterých se výběrové řízení nekoná. Jde o přeložení státního zaměstnance podle § 47 ZSS, jeho převedení na jiné služební místo podle § 61 ZSS, jeho vyslání k výkonu zahraniční služby a zařazení po jeho skončení podle § 67 ZSS a postupuje-li se podle § 70 ZSS, při zařazení státního zaměstnance po odpadnutí původní změny služebního poměru, zde uvedené, na původní či jiné volné služební místo. Výběrové řízení se také nekoná, jedná-li se o služební místo v témže služebním úřadu ve stejném oboru služby ve stejné platové třídě, jako bylo služební místo, z něhož byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby a v případě obsazování služebního místa postupem podle jiného zákona. Výběrové řízení se podle § 51 odst. 5 ZSS nekoná ani na služební místo vedoucího zastupitelského úřadu.

Podle Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1 /2019, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení, je služební orgán bezprostředně před vyhlášením výběrového řízení povinen nahlédnout do rejstříku státních zaměstnanců za účelem zjištění, zda se mezi státními zaměstnanci zařazenými z organizačních důvodů mimo výkon služby, nenachází státní zaměstnanec, pro kterého by obsazované služební místo bylo vhodné, protože takového státního zaměstnance by služební orgán mohl na volné služební místo podle ZSS převést, resp. zařadit, aniž by bylo nutné konat výběrové řízení. V tomto metodickém pokynu se v čl. 4 odst. 1 současně stanoví, že „výběrové řízení může být vyhlášeno až ve chvíli, kdy je bez pochybností zřejmé, že dojde ke vzniku nového služebního místa nebo k uvolnění existujícího služebního místa.“²⁷

Služební orgán výběrové řízení vyhláší na úřední desce a v informačním systému o státní službě, přičemž právní účinky má zveřejnění na úřední desce. Oznámení musí obsahovat údaje uvedené v § 24 odst. 7, to znamená údaje o:

- a) předpokladech a požadavcích podle § 25 ZSS,
- b) služební místě, které má být na základě výběrového řízení obsazeno,
- c) oboru služby, jehož se výběrové řízení týká,

²⁶ Výběrové řízení na obsazení volného služebního místa představeného je podrobněji upraveno v § 51 ZSS

²⁷ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1 /2019, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení

- d) tom, zda se jedná o obsazení služebního místa, na němž je služba vykonávána, ve služebním poměru na dobu neurčitou, nebo na dobu určitou, v případě služebního poměru na dobu určitou též dobu jeho trvání,
- e) tom, zda je na obsazovaném služebním místě vyžadována způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi podle právního předpisu o ochraně utajovaných informací,
- f) zařazení do platové třídy,
- g) datu, do kterého musí být podána služebnímu orgánu žádost o přijetí do služebního poměru nebo v případě státního zaměstnance žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného.

Žádost musí být podána písemně v českém jazyce a ve lhůtě stanovené služebním orgánem o vyhlášení výběrového řízení. ZSS ukládá Ministerstvu vnitra povinnost zveřejnit vzory žádostí na svých internetových stránkách.

Splnění předpokladů uvedených v § 25 ZSS je žadatel povinen, pokud jde prokázání státního občanství České republiky, dosaženého vzdělání požadovaného ZSS a potřebné zdravotní způsobilosti, doložit příslušnými listinami, které přiloží k žádosti, případně čestným prohlášením, přičemž požadované listiny je povinen předložit nejpozději v den konání pohovoru podle § 27 odst. 3 ZSS. Splnění předpokladu bezúhonnosti prokazuje žadatel výpisem z evidence Rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce a není-li občanem České republiky též obdobným dokladem o bezúhonnosti v intencích § 26 odst. 1 ZSS. Splnění požadavku svéprávnosti prokazuje žadatel čestným prohlášením a pokud není státním občanem České republiky předkládá také doklad prokazující znalost českého jazyka, příp. doklad prokazující, že se na něho vztahuje výjimka z prokazování znalosti českého jazyka (viz kapitola 2.3.4).

Výběrové řízení se koná před komisí, která má 3 členy. Jejich jmenování a odvolání provádí vedoucí služebního úřadu, v ministerstvu nebo v Úřadu vlády jmenuje a odvolává její členy státní tajemník, z toho 2 členy na návrh příslušného ředitele odboru. Výběrová řízení na místa představených upravuje ZSS speciálně v § 52 a následujících. Služební orgán po otevření obálek s došlými žádostmi, po uplynutí lhůty pro podání žádostí, zkoumá, zda žadatelé splňují stanovené předpoklady nebo zda je důvod k vyřazení některé žádosti z důvodů uvedených v § 27 odst. 2 ZSS. Pokud nebyla žádost žadatele vyřazena, výběrová komise s ním provede pohovor, který je povinnou součástí výběrového řízení. Je zaměřen na obor služby, kterého se výběrové

řízení týká, na plnění jiného odborného požadavku, v jeho rámci může být ověřena znalost cizího jazyka, je-li požadována a lze jej doplnit písemnou zkouškou. Výběrová komise vybere na základě výběrového řízení 3 nejvhodnější žadatele, kteří v řízení uspěli, stanoví pořadí dalších žadatelů, kteří uspěli a seznam žadatelů, kteří neuspěli. Ze tří neúspěšnějších žadatelů je vybrán služebním orgánem po písemně vyhotovené dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným jeden žadatele. V případě, že v řízení neuspěli alespoň 3 žadatelé, postupuje služební orgán podle § 28 odst. 3, 4 ZSS²⁸.

Žadatele, kteří ve výběrovém řízení neuspěli, služební orgán vyrozumí a v případě vybraného žadatele vydá na základě dohody o výběru rozhodnutí o jeho přijetí do služebního poměru a jeho zařazení na dané služební místo, případně rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného. V případě, že vybraný žadatel dosud nebyl státním zaměstnancem, vzniká služebním poměr dnem uvedeným v tomto rozhodnutí.

3.2.6 Vznik služebního poměru, služební slib

ZSS, podobně jako ZP, který v případě pracovního poměru rozlišuje jeho trvání na dobu neurčitou nebo určitou²⁹, rozlišuje služební poměr na dobu neurčitou nebo určitou. V obou případech je preferována doba neurčitá. Do služebního poměru na dobu určitou je ale vždy třeba přijmout osobu, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku. Služební poměr pak trvá 12 měsíců, pokud nebyla v oznámení o vyhlášení výběrového řízení na obsazení volného služebního místa uvedena kratší doba. Na dobu určitou lze přijmout také zaměstnance, je-li třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance. V případě, že je na volné služební místo zařazena nebo na volné služební místo představeného jmenovaná osoba, která úřednickou zkoušku dosud úspěšně nevykonala, je jí stanovena zkušební doba 6 měsíců. Délka zkušební doby je tak jednotná pro všechny osoby vstupující do služebního poměru. Státní zaměstnanec, který dosud nevykonal úspěšně úřednickou zkoušku smí činnosti v příslušných oborech služby vykonávat pouze pod odborným dohledem představeného nebo státního zaměstnance představeným určeného.

²⁸ ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

²⁹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 39

Služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru. Ke vzniku služebního poměru fakticky nedojde v případě, že státní zaměstnanec nenastoupí do služby v den, který je v rozhodnutí uveden, aniž by mu v tom bránila závažná překážka, nebo neuvědomí-li služební orgán o vzniku této překážky do 7 dnů, protože služební orgán rozhodnutí o přijetí do služebního poměru zruší s účinky ode dne jeho vzniku.

Vznik služebního poměru je podmíněn rozhodnutím o přijetí do služebního poměru a zároveň rozhodnutím o zařazení na služební místo nebo o jmenování na služební místo představeného. Rozhodnutí o přijetí do služebního poměru kromě obecných náležitostí podle správního řádu obsahuje:

- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení, popřípadě i akademický titul,
- b) datum a místo narození,
- c) obor služby,
- d) služební místo,
- e) den vzniku služebního poměru a den nástupu služby,
- f) údaj o tom, zda služba bude vykonávána ve služebním poměru na dobu neurčitou nebo na dobu určitou (s uvedením doby trvání),
- g) služební úřad, v němž bude služba státním zaměstnancem vykonávána, a služební působiště,
- h) služební označení,
- i) zkušební dobu,
- j) platové zařazení,
- k) délku kratší služební doby, byla-li povolena³⁰.

Z této dikce je zřejmé, že den vzniku služebního poměru se nemusí shodovat se dnem nástupu do služby³¹. Rozhodnutí o zařazení na služební místo a rozhodnutí o jmenování na služební místo obsahuje stejné údaje, od rozhodnutí o přijetí do služebního poměru se liší pouze absencí údaje o zkušební době, uvedené pod bodem i), a tím, že

³⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 30 odst. 1

³¹ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7

obsahuje údaje o tom, jak se jmenováním mění doba trvání služebního poměru státního zaměstnance, který vykonával dosud službu na dobu určitou³².

Vznik služebního poměru je spojen také se služebním slibem, který státní zaměstnanec skládá v den nástupu do služby. Znění služebního slibu obsahuje § 32 odst. 2 ZSS a jeho obsah odpovídá základním povinnostem státního zaměstnance. Služební slib se skládá před služebním orgánem a je považován za složený, jestliže státní zaměstnanec po přečtení slibu prohlásí „Tak slibuji“ a podepíše se na úřední záznam o složení slibu, který povinně obsahuje datum a místo složení slibu a následně je uložen do osobního spisu státního zaměstnance. Služební poměr je považován od počátku za neexistující v případě, že složení slibu bylo odmítnuto nebo byl složen s výhradou.

3.2.7 Změny služebního poměru

Služební poměr je determinován pro každého jednotlivého státního zaměstnance rozhodnutím o přijetí do služebního poměru, resp. rozhodnutím o zařazení na služební místo nebo o jmenování na služební místo představeného, ve kterém jsou uvedeny všechny charakteristiky výkonu služby na konkrétním místě a ve stanoveném oboru služby. V průběhu trvání služebního poměru však může docházet k určitým změnám, které pro státního zaměstnance mohou znamenat zásadní zásah do jeho oprávněných zájmů. Na rozdíl od pracovněprávní úpravy však tyto změny nelze provádět na základě dohody mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem, ale vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru služebních vztahů musí být upraveny zákonem.

„Odlišnost veřejnoprávního poměru výkonu závislé práce ve služebním poměru od soukromoprávního poměru v podobě pracovního poměru je patrná z širšího okruhu zákonem předvídaných změn služebního poměru, které nejsou povětšinou podmíněné souhlasem státního zaměstnance (tj. změna přichází v důsledku uplatnění mocenského působení služebního orgánu).“³³

Druhy změn služebního poměru vymezuje ZSS v § 44 taxativně. Změnou služebního poměru je

³² PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7

³³ HORECKÝ, Jan a Petr, MACHÁLEK. Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 123 s. ISBN 978-80-210-8811-5,

- a) vyslání na služební cestu,
- b) přeložení,
- c) zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby,
- d) zařazení na jiné služební místo,
- e) změna doby trvání služebního poměru,
- f) jmenování na služební místo přestaveného,
- g) odvolání ze služebního místa představeného,
- h) převedení na jiné služební místo,
- i) zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů,
- j) zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené,
- k) zařazení mimo výkon služby pro výkon funkce v odborové organizaci,
- l) zařazení mimo výkon služby pro pozastavení služby,
- m) zastupování,
- n) vyslání k výkonu služby v zahraničí a zařazení po jeho ukončení,
- o) vyslání do orgánu nebo instituce Evropské unie, mezinárodní organizace, mírové nebo záchranné operace anebo za účelem humanitární pomoci v zahraničí,
- p) zkrácení služební doby,
- q) přerušení výkonu služby za účelem dalšího vzdělávání nebo odborné stáže.

Služební cesta

Vyslání státního zaměstnance na služební cestu upravuje § 45, 46 ZSS. Spočívá ve vyslání státního zaměstnance k plnění úkolů státní služby mimo jeho služební působiště na dobu nezbytně nutnou, s určením místa nástupu, cíle a ukončení služební cesty, doby trvání, způsobu dopravy a ubytování. Na rozdíl od vyslání úředníka územně samosprávních celků na pracovní cestu, není vyslání státního zaměstnance na služební cestu podmíněno jeho souhlasem³⁴, i když § 45 v odstavci 3 jsou stanoveny výjimky týkající se např. těhotné státní zaměstnankyně. Při vyslání státního zaměstnance na služební cestu musí být však přihlédnuto k jeho zdravotnímu a osobnímu stavu a k jeho rodinným poměrům.

³⁴ HORECKÝ, Jan a Petr, MACHÁLEK. Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 123 s. ISBN 978-80-210-8811-5, s. 77

Přeložení

Tato změna služebního poměru státního zaměstnance spočívá ve smyslu § 47 ZSS, na rozdíl od služební cesty, v jeho přeložení do jiného služebního úřadu nebo jiné organizační složky služebního úřadu v oboru služby, který vykonává. Přeložení je možné na dobu nezbytně nutnou, která musí být předem určena, nejdéle však na dobu 60 dnů v kalendářním roce. Ani zde není třeba souhlasu státního zaměstnance, s výjimkami upraveným shodně jako pro služební cestu. Souhlas státního zaměstnance je vyžadován v případě prodloužení doby přeložení, které je možné nejdéle o dobu 60 dnů. I v případě přeložení, v jehož průběhu musí trvat potřeba zajištění výkonu služby u jiného služebního úřadu nebo jiné organizační složky služebního úřadu po celou dobu přeložení, musí být přihlédnuto k osobním, zdravotním a rodinným poměrům státního zaměstnance. Za podmínek uvedených v 47 ZSS zajistí služební úřad přeloženému ubytování na své náklady a poskytne mu náhrady výdajů jako při služební cestě. Přeloženému státnímu zaměstnanci přísluší v případě snížení platu v důsledku přeložení, doplatek do výše platu před přeložením.

Zproštění výkonu služby

Zproštění výkonu služby upravené v § 48 ZSS znamená přerušení výkonu služby státního zaměstnance v případě, že je proti němu zahájeno trestní stíhání³⁵ pro úmyslný trestný čin nebo trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti nebo byl-li vzat do vazby. V případě trestního stíhání trvá zproštění do skončení tohoto stíhání, v případě výkonu vazby po dobu jejího trvání. ZSS zde stanovuje povinnost orgánu činnému v trestním řízení neprodleně vyrozumět služební orgán o vydání usnesení o zahájení trestního stíhání pro výše uvedené trestné činy nebo o vzetí státního zaměstnance do vazby. V § 48 ZSS dále stanoví platové náležitosti státního zaměstnance v době zproštění výkonu služby spočívající v krácení platu. Státnímu zaměstnanci ode dne zproštění výkonu služby přísluší plat ve výši 50 % jeho měsíčního platu, která musí být nejméně ve výši minimální mzdy podle jiného zákona. Tato část platu se zvýší nejvýše do 80 % jeho měsíčního platu, o 10 % jeho měsíčního platu za každou jím vyživovanou osobu. Za podmínek uvedených v § 48 odst. 4 ZSS je státnímu zaměstnanci zkrácení platu po skončení trestního stíhání doplaceno.

³⁵ Zákon č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád), § 160 odst. 1

Zařazení na jiné služební místo

Státní zaměstnanec je na jiné služební místo zařazen na základě výsledku výběrového řízení na obsazení volného služebního místa, čemž není dotčena doba trvání služebního poměru na dobu neurčitou a nezkracuje se doba trvání služebního poměru na dobu určitou. „Zařazení na jiné služební místo je paralelou převedení zaměstnance dle zákoníku práce tam, kde i zákoník práce vyžaduje souhlas převáděného zaměstnance. Zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo je podmíněno souhlasem zaměstnance.“³⁶ Ačkoli § 49 ZSS souhlas státního zaměstnance k zařazení na jiné služební místo výslovně nevyžaduje, existence souhlasu se předpokládá vzhledem k podání žádosti státního zaměstnance do výběrového řízení na obsazení volného služebního místa.

Změny doby trvání služebního poměru

§ 50 ZSS upravuje změnu doby trvání služebního poměru odvoláním na důvody uvedené v § 42 a § 59 odst. 2 ZSS. V prvním případě je změna služebního poměru z doby určité na dobu neurčitou podmíněna úspěšným složením úřednické zkoušky v případě, že byl služební poměr původně vzhledem k absenci zkoušky založen na dobu určitou, avšak na služebním místě, u kterého se předpokládá trvání služebního poměru na dobu neurčitou. Ve druhém případě jde o změnu v důsledku zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo nebo jmenováním na služební místo představeného, na kterém má být služba vykonávána na dobu neurčitou nebo na dobu určitou, která uplyne později než jeho dosavadní poměr na dobu určitou.

Jmenování na služební místo představeného

Obecně je tato změna služebního poměru řešena v § 51 ZSS s odvoláním např. na § 24 odst. 2,3 ZSS, který dává státnímu zaměstnanci právo zúčastnit se výběrového řízení na obsazení volného služebního místa představeného podáním žádosti o jmenování na toto místo. ZSS v § 52-59 speciálně upravuje jmenování na služební místa náměstka pro státní službu, státního tajemníka, vedoucího služebního úřadu, náměstka pro řízení sekce nebo ředitele sekce, personálního ředitele sekce pro státní službu, ředitele odboru a vedoucího oddělení. V jednotlivých ustanoveních stanoví pro každé z vyjmenovaných služebních míst představeného, kdo příslušného představeného jmenuje, postup výběrového řízení včetně složení výběrové komise a počet jejích členů, požadavky na osoby, které se mohou do

³⁶ HORECKÝ, Jan a Petr, MACHÁLEK. Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 123 s. ISBN 978-80-210-8811-5, s.81

výběrového řízení přihlásit. Na rozdíl od předpokladů potřebných k zařazení státního zaměstnance na služební místo, je pro jmenování na jednotlivá vyjmenovaná služební místa přestavených, krom jiných požadavků, nutná také určitá praxe, kterou ZSS pro výkon služby na jednotlivých služebních místech předpokládá a vyžaduje.

Odvolání ze služebního místa představeného

Odvolání z místa představeného je možné z důvodů uvedených v § 60 ZSS, tedy jen pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného, služební hodnocení obsahuje závěr, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků, přestal splňovat předpoklad zdravotní způsobilosti nebo požadavek spočívající ve způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi, byl zproštěn výkonu služby z důvodu vazby nebo pokud o to představený písemně požádá. Představeného odvolává ten, kdo jej na dané služební místo jmenoval. K uvedené změně služebního poměru dojde i v případě, že je představenému za kárné provinění uloženo kárné opatření v podobě odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru³⁷. ZSS upravuje v § 60 odst. 4, 5 ještě důvody odvolání ze služebního místa náměstka pro státní službu, personálního ředitele sekce pro státní službu a vedoucího zastupitelského úřadu.

Převedení na jiné služební místo

Ani případy změny služebního poměru spočívající v převedení státního zaměstnance na jiné služební místo, které ZSS upravuje v § 61, nevyžadují souhlas státního zaměstnance. Jde o případy, kdy státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním místě ze zdravotních důvodů, v důsledcích odvolání ze služebního místa představeného, zrušení jeho služebního místa změnou systemizace nebo uplynutím doby určité, na kterou byl zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného, aniž by jeho služební poměr současně skončil. Dalšími důvody jsou skutečnosti, že státní zaměstnanec přestal být způsobilý seznamovat se s utajovanými informacemi podle právního předpisu o ochraně utajovaných informací nebo pozbyl státní občanství České republiky, jde-li o požadavky na výkon služby na dosavadním služebním místě. Důvodem převedení je také odmítnutí uzavření dohody o zákazu konkurence.

Zdravotní důvody jsou ZSS v § 61 odst. 2 blíže specifikovány a shodují se s úpravou soukromoprávní, uvedenou konkrétně v § 41 odst. 1 zákoníku práce. Při převedení se posuzuje vhodnost služebního místa, na které má být státní zaměstnanec

³⁷ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 89 odst. 2 písm. c), d)

vzhledem k uvedeným omezením převeden, s přihlédnutím k jeho kvalifikaci a schopnostem. V případě, že v důsledku převedení státního zaměstnance z důvodů dlouhodobého pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu, zákazu jejího výkonu pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí, na základě lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutím orgánu státní zdravotní správy, dojde ke snížení jeho platu, přísluší mu nejdéle po dobu 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců doplatek do výše předchozího platu.

Zařazení mimo výkon služby

Případy zařazení mimo výkon služby, které jsou upraveny v § 62, 63, 64 a 65 ZSS jsou specifickými druhy změny služebního poměru spočívajícími v tom, že státní zaměstnanci v tomto režimu službu v rámci svého systematizovaného místa nevykonávají³⁸. Důvodem takové změny služebního poměru mohou být organizační důvody, mateřská nebo rodičovská dovolená, výkon funkce v odborové organizaci nebo pozastavení služby. Jednotlivé důvody těchto změn služebního poměru mají na státní zaměstnance, jichž se týkají, různé dopady. Z důvodů organizačních, specifikovaných v § 62, se zařadí státní zaměstnanec mimo výkon služby nejdéle na dobu 6 měsíců a jeho plat činí 80 % měsíčního platu. V ostatních uvedených případech zařazení mimo výkon služby státnímu zaměstnanci plat nenáleží.

Zastupování

Institut zastupování vychází z povinnosti státního zaměstnance stanovené v § 77 odst. 1 písm. 1) ZSS a není tak podmíněno jeho souhlasem. Jedná se o krátkodobé, mimořádné zastupování dočasně nepřítomného představeného nebo státního zaměstnance zařazeného oproti zastupujícímu na služebním místě ve vyšší platové třídě. Je-li doba zastupování delší než 4 týdny, náleží zastupujícímu plat ve výši platu zastupovaného, v době zastupování nevykonává zastupující státní zaměstnanec dosavadní služební úkoly v plném rozsahu. Doba zastupování nesmí překročit 180 dnů v kalendářním roce, pokud zastupující nesouhlasí s dobou delší.

Vyslání k výkonu zahraniční služby a zařazení po jeho skončení

Vyslání státního zaměstnance k výkonu služby v zahraničí lze na dobu předem určenou a je podmíněno jeho souhlasem, který musí být písemný. Novelizace § 67 ZSS,

³⁸ HORECKÝ, Jan a Petr, MACHÁLEK. Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 123 s. ISBN 978-80-210-8811-5, s.84

který vyslání k výkonu zahraniční služby upravuje, odlišila tuto úpravu pro státní zaměstnance vykonávající službu v Ministerstvu zahraničních věcí a v Ministerstvu obrany, kteří mohou být k takové službě vysláni i bez jejich souhlasu nejvýše jednou za období 5 let, je-li to nezbytné k výkonu služby v zahraničí a doba výkonu služby v zahraničí nepřesahuje délky 6 měsíců.

Fakultativně lze se státním zaměstnancem uzavřít dohodu, jejímž obsahem je délka doby vyslání, závazek státního zaměstnance vykonávat službu na služebním působišti po dobu v dohodě uvedenou a závazek uhradit náklady spojené s vysláním k výkonu zahraniční služby, nevykoná-li službu po dobu uvedenou v dohodě, druhy nákladů, které bude státní zaměstnanec povinen služebnímu úřadu uhradit a jejich nejvyšší částku a důvody umožňující prominutí povinnosti náklady hradit. Doba výkonu služby může být služebním orgánem zkrácena a se souhlasem státního zaměstnance prodloužena.

Vyslání do mezinárodní organizace

Tato změna služebního poměru je obdobou vyslání k výkonu zahraniční služby a je upravena v § 67a ZSS, který se v podrobnostech na úpravu vyslání k výkonu zahraniční služby podle § 67 ZSS na toto ustanovení odkazuje. Vyslání, které je podmíněno písemným souhlasem a určením délky doby výkonu předem, je považováno za výkon služby, přičemž plat a náhrady výdajů přísluší státnímu zaměstnanci pouze v případě, že nejsou hrazeny mezinárodní organizací.

Zkrácení služební doby

Zkrácení služební doby je jedním z příkladů delegace ve vztahu k zákoníku práce, když ZSS v § 99 odst. 1 odkazuje výslovně na ustanovení zákoníku práce, která upravují pracovní dobu pro pracovníky zaměstnané podle ZP a tuto pracovní dobu považuje za služební dobu, včetně jejího týdenního rozsahu. Zkrácení služební doby může být státnímu zaměstnanci povoleno na základě jeho žádosti³⁹.

Přerušování výkonu služby za účelem dalšího vzdělávání nebo odborné stáže

Tento institut změny služebního poměru umožňuje přerušování výkonu služby za uvedeným účelem v případě, že státní zaměstnanec, který o přerušování žádá, vykonává

³⁹ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7

službu bez přerušení alespoň po dobu 5 let. Přerušení je možné na dobu nejvýše 12 měsíců a po dobu přerušení výkonu služby státnímu zaměstnanci nepřísluší plat.

3.2.8 Skončení služebního poměru

Skončení služebního poměru, podobně jako jeho vznik, ačkoli vykazuje některé shodné znaky s právní úpravou pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce, pokud jde o vznik a skončení pracovního poměru, je upraveno zcela odlišně a je charakterizováno zejména uplatněním zásad a pravidel správního řízení⁴⁰. Skončit služební poměr tak není možné ani dohodou mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem, ani formou výpovědi, ať ze strany státního zaměstnance nebo ze strany služebního orgánu. ZSS neobsahuje ani úpravu ochrany státních zaměstnanců stanovením případů, ve kterých by bylo skončení služebního poměru zákonem zakázáno, jako je tomu v případě právní úpravy zaměstnaneckých vztahů podle ZP⁴¹. Skončení služebního poměru upravuje ZSS v § 71 a následující. Podle jednotlivých ustanovení rozlišuje ZSS skončení pracovního poměru na základě rozhodnutí služebního orgánu, na základě žádosti státního zaměstnance a skončení služebního poměru ze zákona, pokud nastanou okolnosti uvedené v § 71 ZSS, podle nichž dojde ke skončení služebního poměru také smrtí státního zaměstnance, jeho prohlášením za mrtvého, dnem nabytí právní moci rozsudku o prohlášení za mrtvého a v případě služebního poměru na dobu určitou, též uplynutím této doby.

O skončení služebního poměru rozhodne služební orgán podle § 72 odst. 1 v těchto případech:

- a) nesplňuje-li státní zaměstnanec požadavek občanství členského státu Evropské unie nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru,
- b) jestliže 2 po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance obsahují závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovující výsledky,
- c) nesplňuje-li státní zaměstnanec bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby,
- d) uplynula-li marně doba, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

⁴⁰ ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2, s. 135

⁴¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 53

ZSS v stanoví, že v případě skončení služebního poměru z důvodu uvedeného výše pod písmenem d), má státní zaměstnanec nárok na výplatu tzv. odbytného. Odbytné přísluší státnímu zaměstnanci ve výši stanovených násobků jeho měsíčního platu v závislosti na délce nepřetržitého trvání služebního poměru. Odbytné se přiznává ve výši trojnásobku měsíčního platu, pokud uvedená délka nepřesáhla 3 roky, šestinásobku v případě, že přesáhla 3 roky a nepřesáhla 6 let, devitinásobku v případě rozmezí doby od 6 do 9 let a dvanáctinásobku měsíčního platu, pokud uvedená doba přesáhla 9 let.

Služební poměr rozhodnutím služebního orgánu podle § 72 skončí uplynutím doby uvedené v rozhodnutí. Tato doba počíná plynout od dne nabytí právní moci rozhodnutí a v případech uvedených pod písm. a) a d) činí 10 dnů, v případech uvedených pod písm. b) a c) činí 60 dnů.

Služební poměr skončí na základě žádosti státního zaměstnance nejpozději do 60 dnů ode dne podání žádosti. Na rozdíl o soukromoprávní úpravy, může skončit i dřív, než uplynutím výpovědní doby (pokud nejde o rozvázání pracovního poměru dohodou podle § 49 ZP), avšak vždy na základě rozhodnutí služebního orgánu. Společným rysem skončení služebního poměru podle ZSS a rozvázání pracovního poměru podle ZP je skutečnost, že k projevu vůle zaměstnance ukončit pracovní, resp. služební poměr není vyžadováno odůvodnění.

Ke skončení služebního poměru státního zaměstnance ze zákona dojde podle § 74 odst. 1 ZSS z důvodů zde taxativně vyjmenovaných:

- a) byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných z nedbalosti anebo k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, dnem nabytí právní moci rozsudku,
- b) bylo-li v řízení o trestném činu uvedeném v bodu a), za který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje 5 let, trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- c) byl-li mu pravomocně uložen trest zákazu činnosti vykonávat službu, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- d) byl-li omezen na svéprávnosti pravomocným soudním rozhodnutím, dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí,

- e) bylo-li mu pravomocně uloženo kárné opatření popuštění ze služebního poměru, dnem nabytí právní moci rozhodnutí,
- f) byl-li služební poměr zrušen jím nebo služebním orgánem ve zkušební době, dnem doručení písemného oznámení o jeho zrušení, není-li v něm uveden den pozdější,
- g) nevykonával-li úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku, posledním dnem kalendářního měsíce, v němž ji nevykonával,
- h) 31. prosince kalendářního roku, dovršil-li v něm věk 70 let,
- i) dnem vzniku překážky výkonu služby, u které tak ZSS stanoví výslovně⁴².

ZSS upravuje v § 75 také možnost, že ke skončení služebního poměru, ke kterému došlo na základě rozhodnutí služebního orgánu, nedojde, a to v případě, že je toto pravomocné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost. Státnímu zaměstnanci pak náleží plat ode dne právní moci rozhodnutí o skončení služebního poměru do doby jeho zařazení k výkonu služby.

V souvislosti se skončením služebního poměru stanoví ZSS v § 76 služebnímu orgánu povinnost, vydat státnímu zaměstnanci potvrzení o službě, které vychází ze služebního hodnocení státního zaměstnance a bez jeho souhlasu smí obsahovat pouze informace uvedené v § 76 odst. 3 ZSS.

3.3 Právní úprava pracovního poměru úředníka

Pracovní poměr úředníků samosprávných celků upravuje zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“). Zákon o úřednících byl schválen dne 13. června 2002, ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 12. července 2002 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2003 (s výjimkami uvedenými v odkazu „1“ této práce). Zákon o úřednících byl přijat v rámci tzv. druhé reformy veřejné správy v souvislosti se zrušením okresních úřadů a přechodem výkonu veřejné správy na krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Hlavním cílem návrhu zákona o úřednících podle důvodové zprávy k jeho návrhu bylo zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu veřejné správy v území. Jako účel návrhu se uvádí přispění ke zvýšení kvality výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky profesionalizací jejich úředníků, omezení politického subjektivismu

⁴² Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 33 odst. 4 písm. b)

při rozhodování o personálních otázkách a přispění ke změně pojetí veřejné správy ve službu veřejnosti. K dosažení vytčených cílů je navrženo uplatnění zásad kontinuity výkonu veřejné správy, nestrannosti úředníků, vzdělávání úředníků jako předpokladu vysoké úrovně výkonu veřejné správy, otevřenosti systému, který je meritní (postavení a nároky úředníků se řídí výhradně jejich odbornou kvalifikací a pracovním výkonem), zvýšení úrovně řízení ve veřejné správě, rovnosti úředníků, jejich stability (včetně vedoucích úředníků) a konečně rovnováhy mezi rozšířenými povinnostmi a zvýšenými nároky a kompenzacemi⁴³.

Zatímco pro veřejnoprávní úpravu služebního poměru úředníků, vykonávajících službu podle ZSS, je v otázce vztahu mezi ZSS a ZP, uplatňován princip delegace, v důsledku čehož je ZP použit pouze v případech v ZSS uvedených, pro úpravu pracovních vztahů úředníků v pracovním poměru, která je svou povahou soukromoprávní⁴⁴, byť úředníci vykonávají veřejnou správu, je typické uplatnění principu subsidiarity, v jehož důsledku je užito ZP vždy, nestanoví-li zákon o úřednících jinak.

Zákon o úřednících je strukturován do 6 částí následovně:

- § 1-43: Část první – Úředníci územních samosprávných celků
 - § 1-3: Hlava I – Úvodní ustanovení
 - § 4-15: Hlava II – Pracovní poměr úředníka
 - § 16: Hlava III – Základní povinnosti úředníka
 - § 17-34: Hlava IV – Vzdělávání úředníků
 - § 35-37: Hlava V – Státní správa v oblasti vzdělávání úředníků
 - § 38-43: Hlava VI – Ustanovení společná a přechodná
- § 44: Část druhá - zrušena
- § 45: Část třetí - zrušena
- § 46: Část čtvrtá – Změna zákona o hlavním městě Praze
- § 47: Část pátá – Změna zákona, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní republiky, České republiky a Slovenské republiky
- § 48: Část šestá – Účinnost

⁴³PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

⁴⁴HORECKÝ, Jan a Petr, MACHÁLEK. Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 123 s. ISBN 978-80-210-8811-5

3.3.1 Předmět úpravy a rozsah působnosti

Zákon o úřednících v § 1 stanoví, že upravuje pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků a jejich vzdělávání, čímž definuje svoji věcnou působnost. Zásadu subsidiarity zákoníku práce vyjadřuje v § 1 odst. 2, kde je uvedeno, že na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se vztahuje zákoník práce, nestanoví-li jinak. Z toho vyplývá, že zákon o úřednících je k zákoníku práce speciálním zákonem.

Osobní působnost zákona je v § 1 odst. 3 vymezena negativně. Zákon se nevztahuje na zaměstnance územního samosprávného celku zařazené v jeho organizačních složkách nebo v jeho zvláštních orgánech. Podobně, jako je tomu v ZSS, nevztahuje se ani na zaměstnance vykonávající výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí. Zákon o úřednících se nevztahuje ani na osoby, které pro územní samosprávný celek pracují na základě dohody o provedení práce podle § 76 ZP nebo dohody o pracovní činnosti podle § 76 ZP, neboť jde o práce konané mimo pracovní poměr.

3.3.2 Vymezení základních pojmů

Územní samosprávný celek

Podle § 2 odst. 1 zákona o úřednících je územním samosprávným celkem obec a kraj a pro účely tohoto zákona též hlavní město Praha, město, statutární město a městská část hlavního města Prahy.

Úřad

Úřadem se podle § 2 odst. 2 zákona o úřednících, rozumí pro jeho účely obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města, magistrát územně členěného statutárního města, úřad městského obvodu nebo úřad městské části územně členěného statutárního města, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy.

Správní činnosti

Pro účely zákona o úřednících se správními činnostmi rozumí plnění úkolů územního samosprávného celku v samostatné nebo přenesené působnosti podle zvláštních právních předpisů. Vymezení tohoto pojmu v § 3 odst. 3 je zásadní pro určení, který zaměstnanec územního samosprávného celku je úředníkem.

Úředník

Úředníkem se rozumí takový zaměstnanec územního samosprávného celku, který je zařazen do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy a podílí se na výkonu správních činností vyjmenovaných úřadů.

Také úředníkům územních samosprávných celků ukládá zákon povinnosti, které taxativně vyjmenovává v § 16, přičemž tato právní úprava je k zákoníku práce speciální, když jeho užití vylučuje. Úředníci jsou povinni dodržovat ústavní pořádek České republiky, dodržovat k práci jimi vykonávané související právní předpisy i ostatní předpisy, byli-li s nimi seznámeni, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, plnit pokyny vedoucích úředníků nejsou-li v rozporu s právními předpisy, prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném zákonem o úřednících, jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo důvěru v nestrannost rozhodování ohrozit, poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních předpisů v rozsahu vyplývajícího s pracovního zařazení, při ústním nebo písemném jednání sdělit své jméno, příjmení, úřad a jeho zařazení v něm, oznámit zaměstnavateli skutečnosti odůvodňující převedení na jinou práci nebo odvolání z funkce. Ačkoli to není výslovně stanoveno, některé povinnosti se pro svoji povahu na úředníky vztahují i v době mimo výkonu práce⁴⁵. Jde o povinnost zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku a jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného, v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody s výjimkou těch, které mu poskytl zaměstnavatel, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu zaměstnání a v souvislosti s ním v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy, pokud jí nebyl zproštěn. Obdobou povinností zaměstnanců uvedených v § 301 ZP jsou povinnosti podle § 16 odst. 2 zákona o úřednících. Úředníci jsou povinni pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, k vykonávání práce plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků, pracovní úkoly plnit kvalitně, hospodárně a včas, řádně hospodařit se svěřenými prostředky zaměstnavatele, střežit a ochraňovat jeho majetek před

⁴⁵ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům ve veřejné správě. Úředník také nesmí být členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu takové právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání, pokud tam nebyl zaměstnavatelem vyslán. Jinou výdělečnou činnost s výjimkami uvedenými v § 16 odst. 5, smí vykonávat je s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele.

Vedoucí úředník

Vedoucím úředníkem se rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem. Zákon o úřednících v poznámce pod čarou k § 2 odst. 5 odkazuje zřejmě na § 9 odst. 3 ZP zrušeného zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, neboť v účinném ZP § 9 členěn na odstavce není a pojem vedoucího zaměstnance upravuje v § 11. „Vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele se rozumějí zaměstnanci, kteří jsou na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny. Vedoucím zaměstnancem je nebo se za vedoucího zaměstnance považuje rovněž vedoucí organizační složky státu.“⁴⁶ Pracovní poměr u vedoucích úředníků se zakládá jmenováním, které provede vedoucí úřadu.

Vedoucí úřadu

Pro účely zákona o úřednících se za vedoucího úřadu považuje vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, magistrátu statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, úřadu městské části hlavního města Prahy, ředitele krajského úřadu nebo Magistrátu hlavního města Prahy. V obcích, městských obvodech a městských částech, kde není funkce tajemníka zřízena nebo kde není ustanoven, plní úkoly vedoucího úřadu podle zákona o úřednících starosta.

⁴⁶ HLOUŠKOVÁ P., HOFMANNOVÁ E., ROUČKOVÁ D., SCHMIED Z., SCHWEINER P., TOMANDLOVÁ L., VÁCHA J., 2021. Zákoník práce: komentář. 14. aktualizované vydání. Nakladatelství ANAG, 2021, ISBN 978-80-7554-306-6. s. 39

3.3.3 Předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka

Zákon o úřednících rozlišuje předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu.

Podle § 4 odst. 1 zákona o úřednících se úředníkem může stát za současného splnění podmínek zde uvedených fyzická osoba, která

- je státním občanem České republiky, popřípadě cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt,
- dosáhla věku 18 let,
- je způsobilá k právním úkonům,
- je bezúhonná,
- ovládá jednací jazyk,
- splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.

Na rozdíl od předpokladů pro vznik služebního poměru podle ZSS, zákon o úřednících výslovně vyžaduje, aby osoba, která je cizím státním občanem, měla v České republice trvalý pobyt. Projevem speciality zákona o úřednících vůči ZP je požadavek dosažení věku 18 let, vzhledem k němuž nelze podle zákona o úřednících zaměstnat jako osobu úředníka osobu mladší 18 let ani v případě, že by splnila podmínku způsobilosti k právním úkonům, tedy plné svéprávnosti, nikoli nabytím zletilosti dovršením osmnáctého roku svého věku, ale přiznáním svéprávnosti nebo uzavřením manželství⁴⁷.

Požadavek bezúhonnosti upravuje zákon o úřednících v § 4 odst. 2 negativním vymezením, když za bezúhonnou nepovažuje fyzickou osobu, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin spáchaný úmyslně nebo pro trestný čin spáchaný jednáním souvisejícím s výkonem veřejné správy z nedbalosti, pokud se podle zákona na tuto osobu nehledí, jako by odsouzena nebyla.

Za další předpoklady pro výkon správních činností stanovení zvláštním předpisem je třeba považovat kvalifikační předpoklady, tedy úroveň vzdělání fyzické osoby, stanovené nařízením vlády⁴⁸, neboť na základě něho jsou zaměstnanci, kterým je za práci

⁴⁷ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

⁴⁸ Nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě

poskytován zaměstnavatelem plat podle § 109 odst. 3 ZP, zařazování do odpovídajících platových tříd.

Pracovní poměr k výkonu činnosti úředníka podle zákona o úřednících lze podle § 4 odst. 3 tohoto zákona založit v případě, že fyzická osoba splňuje uvedené předpoklady, a to pracovní smlouvou. Další předpoklady jsou vyžadovány odkazem k zákonu č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní republiky, České republiky Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, pro vznik pracovního poměru jmenováním vedoucího úředníka a jmenováním vedoucího úřadu.

Jmenování fyzické osoby vedoucím úřadu předpokládá splnění předpokladů uvedených v § 4 zákona o úřednících a dále nejméně tříleté praxe, kterou získala tato osoba

- jako vedoucí zaměstnanec nebo,
- při výkonu správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku nebo při výkonu státní správy v pracovním poměru nebo služebním poměru ke státu,
- ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce.

Podmínka praxe v uvedené délce musí být splněna v průběhu 8 let bezprostředně předcházejících jmenování do funkce.

3.3.4 Vznik pracovního poměru, veřejná výzva a výběrové řízení

Kromě požadavků kladených na zájemce o uzavření pracovní smlouvy úředníka územního samosprávného celku ve formě předpokladů uvedených v § 4 zákona o úřednících, spojuje tento zákon možnost vzniku pracovního poměru se splněním další podmínky, kterou je provedení veřejné výzvy nebo výběrového řízení. Oba tyto instituty zosobňují princip otevřenosti systému, deklarovaného v důvodové zprávě k přijetí tohoto zákona. „Účelem této právní úpravy je, aby se úředníky stávaly osoby, které prošly otevřeným výběrem, kterého se mají za rovných a transparentních podmínek možnost účastnit uchazeči (zájemci) bez ohledu na dosavadní vztah k územnímu samosprávnému celku.“⁴⁹

⁴⁹ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTĀSTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

Podmínka veřejné výzvy je upravena v § 6 zákona o úřednících, který stanoví, že veřejná výzva k přihlášení zájemců o uzavření pracovní smlouvy, musí uzavření pracovní smlouvy předcházet. Výjimkou je zakládání pracovního poměru na dobu určitou a dále vznik pracovního poměru na dobu neurčitou u úředníků vyjmenovaných v § 7 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, který zákon o úřednících podmiňuje provedením výběrového řízení. Veřejné výzvy není třeba ani v případě změny již existujícího pracovního poměru úředníka.

Veřejná výzva podle § 6 odst. 2 zákona o úřednících obsahuje

- název územního samosprávného celku,
- druh práce a místo výkonu práce,
- předpoklady podle § 4,
- jiné požadavky územního samosprávného celku pro vznik pracovního poměru odpovídající povaze správních činností, které mají být vykonávány,
- výčet dokladů přikládajících se k přihlášce,
- platovou třídu odpovídající druhu práce,
- lhůtu pro podání přihlášky, místo a způsob podání přihlášky a adresu, na kterou lze přihlášku odeslat.

Přihláška musí být písemná. Doklady, které je třeba podle § 6 odst. 4 zákona o úřednících předložit, jsou životopis s uvedením dosavadních zaměstnání, odborných znalostí a dovedností týkajících se správních činností, výpis z evidence Rejstříku trestů ne starší než 3 měsíce a ověřená kopie dokladu o nejvyšším dosaženém vzdělání. V případě, že žadatelem je cizí státní příslušník, přiloží obdobný doklad vydaný domovským státem osvědčujícím jeho bezúhonnost nebo čestné prohlášení, pokud takový doklad domovský stát nevydává. V přihlášce zájemce musí být uvedeno jeho jméno, příjmení a titul, datum a místo jeho narození, jeho státní příslušnost, místo trvalého pobytu, číslo občanského průkazu, v případě cizího občana číslo dokladu o povolení k pobytu. Povinně je vyžadován i datum a jeho podpis. Zákon o úřednících stanoví vedoucímu úřadu také povinnost vyvěsit veřejnou výzvu na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem určeným pro podání přihlášek zájemců a současně ji zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, vyzvat zájemce k doplnění přihlášky nebo dokladů, nejsou-li splněny požadované náležitosti a pořídit zprávu o posouzení a hodnocení zájemců podle § 6 odst. 7 zákona o úřednících. Na rozdíl od následně popsané právní úpravy výběrového řízení, neobsahuje právní úprava

veřejné výzvy žádný konkrétní a závazný způsob pro posuzování zájemců o uzavření pracovní smlouvy na základě veřejné výzvy. Výběr zájemce, včetně předcházejícího posouzení a hodnocení, je zcela v působnosti vedoucího úřadu (v obcích, městských obvodech a městských částech, kde není funkce tajemníka zřízena nebo není ustanoven v působnosti starosty).

Vznik služebního poměru uzavřením pracovní smlouvy na základě veřejné výzvy je tak podmíněn splněním podmínek ve veřejné výzvě stanovených, podáním úplné přihlášky, předložením občanského průkazu, případně dokladu o povolení k pobytu, v případě cizího státního občana a předložením dokladů uvedených v § 4 zákona o úřednících.

Výběrové řízení je podle § 7 zákona o úřednících podmínkou pro

- jmenování do funkce vedoucího úřadu a vedoucího úředníka,
- vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného v krajském úřadě, v Magistrátu hlavního města Prahy, v obecním úřadě obce s rozšířenou působností, v pověřeném obecním úřadě a úředníka zařazeného v úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, kterému je svěřen výkon přenesené působnosti v rozsahu pověřeného obecního úřadu.

Oznámení o vyhlášení výběrového řízení obsahuje stejné údaje jako veřejná výzva, s výjimkou výběrového řízení na funkci vedoucího úřadu, kde je třeba uvést i předpoklady podle § 5 zákona o úřednících, jejichž splnění prokazuje zájemce čestným prohlášením. Oznámení o vyhlášení výběrového řízení se vyhláší na úřední desce a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup ve stejné časové lhůtě jako veřejná výzva. Výběrové řízení vyhláší vedoucí úřadu, v případě výběrového řízení na funkci vedoucího úřadu tak činí hejtman, primátor nebo starosta. Rovněž náležitosti stanovené pro písemnou přihlášku do výběrového řízení se zcela shodují s náležitostmi stanovenými pro přihlášku podanou na základě veřejné výzvy (§ 6 odst. 3, 4, 6 a § 7 odst. 4, 5, 6 zákona o úřednících). Po uplynutí lhůt uvedených v tomto zákoně, předá osoba, která výběrové řízení vyhlásila, přihlášky výběrové komisi.

Výběrová komise, která uchazeče posuzuje má nejméně 3 členy. Předsedu i ostatní členy komise jmenuje a odvolává osoba, která výběrové řízení vyhlásila, přičemž alespoň jedna třetina členů komise jsou úředníci územního samosprávného celku, který výběrové řízení vyhlásil. Za žádoucí lze považovat, je-li členem komise vedoucí úředník tohoto

celku, který jako budoucí bezprostřední nadřízený, v řízení vybíraného úředníka, dokáže zřejmě nejlépe posoudit vhodnost uchazeče k výkonu odpovídajících správních činností⁵⁰. Výběrová komise posoudí úplnost přihlášky uchazeče, přiložené doklady a splnění předpokladů uvedených v 4, případně v § 5, jde-li o uchazeče o jmenování vedoucího úředníka. Pokud je konstatováno, že výše uvedené požadavky byly splněny a je-li to nutné k posouzení splnění požadavků uvedených v oznámení, pozve komise uchazeče k jednání. O posouzení uchazečů pořídí komise písemnou zprávu, jejímž obsahem jsou údaje o složení komise, seznam všech uchazečů a seznam a pořadí těch uchazečů, kteří předložili úplné přihlášky, včetně dokladů podle § 6 odst. 4 zákona o úřednících, splňující požadavky podle § 4 nebo podle § 5 zákona a splňující také požadavky stanovené v oznámení. Zpráva, která je podepisována všemi členy komise, je prostřednictvím předsedy komise předána osobě, která výběrové řízení vyhlásila. Jmenování do funkce vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka a uzavření pracovní smlouvy je možné jen u uchazeče, který je uveden v seznamu s pořadím⁵¹, přičemž pořadí uchazeče není pro toho, v jehož působnosti je jmenování do funkce nebo uzavření pracovní smlouvy závazné.

3.3.5 Úprava pracovního poměru a jeho změny

Pracovní poměr s úředníkem samosprávného územní celku lze uzavřít na dobu neurčitou i na dobu určitou, pracovní poměr na dobu neurčitou je však zásadně upřednostňován a uzavření pracovního poměru na dobu určitou zákon o úřednících připouští pouze výjimečně v případech taxativně vyjmenovaných v § 10. Uzavřít pracovní poměr na dobu určitou tak lze pouze v případě, že je potřeba zajistit časově omezenou správní činnost nebo nahradit dočasně nepřítomného úředníka. Příkladně je zákonem uváděno nahrazení úředníka v případě jeho mateřské nebo rodičovské dovolené, pracovní neschopnosti, u níž lze na základě lékařského posudku předpokládat, že bude delší než 3 měsíce. Dalšími důvody mohou být výkon vojenské nebo civilní služby nebo výkon veřejné funkce.

V pracovní smlouvě i ve jmenování do funkce na dobu určitou musí být důvod, pro který nebyl sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou uveden. V případě, že uveden není nebo není v souladu s taxativně uvedenými důvody, jde o pracovní poměr na dobu neurčitou. Upřednostnění pracovního poměru na dobu neurčitou je odůvodněno zejména

⁵⁰ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

⁵¹ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, § 9 odst. 2 písm. c)

potřebou prohlubování kvalifikace úředníků, která je jednou z povinností zákonem o úřednících stanovenou a kterou lze v případě krátkodobého trvání pracovního poměru realizovat jen stěží.

Zákon o úřednících, na rozdíl od ZSS, upravuje pouze dva instituty, které by bylo možné považovat za změny pracovního poměru. Jde o převedení na jinou práci a odvolání z funkce. Pro úředníky územních samosprávných celků platí, pokud jde o důvody převedení na jinou práci, ustanovení § 41 ZP. Ustanovení § 11 zákona o úřednících tyto důvody rozšiřuje o jeden. Územní samosprávný celek převede úředníka na jinou činnost, pro kterou splňuje předpoklady, neprokázal-li zvláštní odbornou způsobilost⁵² do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání této způsobilosti předpokladem.

Úprava odvolání z funkce v § 12 zákona o úřednících se týká vedoucích úředníků a vedoucích úřadů, jejichž pracovní poměr je založen jmenováním. Jde o speciální úpravu vůči ZP, který upravuje odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance v § 73 a 73a, aniž by stanovil důvody, pro které je takového zaměstnance možné odvolat. Vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze tak z funkce odvolat pouze v případech, že:

- pozbyli některý z předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka podle § 4 zákona o úřednících,
- porušili závažným způsobem některou z povinností, stanovenou jim zákonem nebo se dopustili nejméně dvou závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců,
- neukončili vzdělávání vedoucích úředníků ve lhůtě 2 let ode dne, kdy začali vykonávat funkci vedoucího úředníka.

Zákon o úřednících umožňuje i vzdání se funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu, bez uvedení důvodů. Odvolání musí naopak výše uvedené důvody obsahovat, jinak je neplatné. Odvolání i vzdání se funkce jsou neplatné i v případě, že nejsou vyhotoveny písemně a nejsou doručeny druhému účastníkovi. Výkon funkce končí dnem následujícím po doručení odvolání nebo vzdání se, není-li v nich uveden pozdější den. V případě, že nejde o pracovní poměr na dobu určitou, pracovní poměr nekončí a územně samosprávný celek postupuje podle § 12 odst. 4 zákona o úřednících.

⁵² Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, § 21

3.3.6 Skončení pracovního poměru

Zákon o úřednících neobsahuje komplexní úpravu skončení pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku. Za výjimku lze považovat pouze odvolání z funkce podle § 12, které by v případě, že by územní samosprávný celek neměl pro vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu, kteří byli odvoláni nebo se funkce vzdali, jinou práci odpovídající jejich zdravotnímu stavu a kvalifikaci, nebo by jimi byla odmítnuta, bylo výpovědním důvodem podle § 52 písm. c) ZP. I tak by pracovní poměr skončil na základě právní úpravy obsažené v ZP, podle níž podléhá skončení pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku subsidiárně.

Skončení pracovního poměru je v ZP upraveno v § 48 a následujících a pracovní poměr tak může skončit, resp. být rozvázán, dohodou, výpovědí ze strany zaměstnavatele nebo ze strany zaměstnance, okamžitým zrušením a zrušením ve zkušební době. Pracovní poměr dle ZP končí též uplynutím sjednané doby v případě pracovního poměru na dobu určitou a smrtí zaměstnance. ZP upravuje rovněž okolnosti skončení pracovního poměru cizinců nebo osob bez státní příslušnosti.

V souvislosti se skončením pracovního poměru upravuje zákon o úřednících v § 13 zvláštní podmínky týkající se odstupného. Zaměstnanec má podle § 67 ZP v případě skončení pracovního poměru výpovědí nebo dohodou z tzv. organizačních důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) ZP nárok na odstupné, ve zde uvedených násobcích jeho průměrného měsíčního výdělku v závislosti na době trvání pracovního poměru, resp. nejméně dvacetinásobku průměrného měsíčního výdělku v případě zdravotních důvodů uvedených v § 52 písm. d) ZP.

Úředníkovi, s nímž územně samosprávný celek rozváže pracovní poměr výpovědí, nebo pracovní poměr skončí dohodou z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) ZP, náleží vedle odstupného podle zákoníku práce též další odstupné podle § 13 zákona o úřednících. Pro přiznání výše dalšího odstupného je rozhodná započítaná délka pracovního poměru po 24. listopadu 1990 u územního samosprávného celku, který s úředníkem rozvázal pracovní poměr z uvedených důvodů, nebo u jiného územního samosprávného celku nebo správního úřadu, pod podmínkou, že v tomto pracovním poměru byly v převážném rozsahu vykonávány správní činnosti. Úředníkovi náleží odstupné ve výši dvojnásobku jeho průměrného výdělku dovršil-li ke dni rozvázání pracovního poměru 10 let, trojnásobku průměrného výdělku dovršil-li ke dni rozvázání pracovního poměru 15 let a čtyřnásobku

průměrného výdělku dovršil-li ke dni rozvázání pracovního poměru 20 let trvání pracovního poměru. Do doby výpočtu se nezapočítá doba vedlejšího pracovního poměru. Ust. § 13 zákona o úřednících odkazuje v odst. 1 na podmínky stanovené v odst. 2 až 4, přičemž odst. 4 platné znění § 13 neobsahuje od 1.1.2007, kdy byl odstavec zrušen změnovým zákonem č. 264/2006 Sb.

4 Vlastní práce

V rámci teoretické části práce bylo provedeno pomocí metody analýzy dokumentů porovnání právních poměrů úředníků státní správy zaměstnaných ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a úředníků vykonávajících úkoly veřejné správy v územních samosprávných celcích podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, přičemž byly vysvětleny vztahy speciality i subsidiarity existující mezi těmito právními normami a ZP. V zájmu přípravy ke zpracování praktické části byly zkoumány otázky předmětů těchto právních úprav a jejich působností, úprav vzniku, změn a skončení služebního a pracovního poměru úředníků veřejné správy, byly vysvětleny některé zásadní pojmy z uvedených právních norem a identifikovány rozdíly mezi jednotlivými právními úpravami, a to i v oblasti práv a povinností úředníků.

V praktické části byla při zkoumání odlišností v uvedených právních úpravách se zaměřením na oblasti vzdělávání, hodnocení a odměňování úředníků ve služebním a pracovním poměru využita metoda analýzy dokumentů a v průběhu měsíců března, května, září, října a listopadu 2021 byly prováděny polostrukturované interview s představenými Státního oblastního archivu v Plzni, Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Plzni, Odboru provozu silničních vozidel Ministerstva dopravy ČR, Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrálního pracoviště Plzeň-jih, Finančního úřadu pro Plzeňský kraj, Územního pracoviště v Rokycanech, a s vedoucím zaměstnanci Městského úřadu Rokycany, Obecního úřadu Strašice, Městského úřadu Blovice, Městského úřadu Zbiroh a Městského úřadu Přeštice, kteří se problematikou vzdělávání, hodnocení a odměňování zaměstnanců profesně zabývají. Neformální rozhovory byly prováděny s řadovými zaměstnanci těchto úřadů.

4.1 Vzdělávání

Problematika vzdělávání úředníků ve služebním i pracovním poměru je zpracována oběma zkoumanými právními normami poměrně široce a potřeba vzdělávání je deklarována již v důvodových zprávách k těmto právním normám. V důvodové zprávě k přijetí ZSS je zmiňována mimo jiné potřeba kladení důrazu na úpravu základních povinností úředníka, včetně povinného vzdělávání, za předpokladu maximálního využívání

lektorů z řad zaměstnanců státní správy. V důvodové zprávě k přijetí zákona o úřednících je vzdělávání úředníků charakterizováno jako předpoklad vysoké úrovně výkonu veřejné správy a je jednou ze zásad, na které je zákon v zájmu dosažení vytčeného cíle založen. Tímto cílem je zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu veřejné správy v území, předpokladem čehož je profesionalizace úředníků, která je zde definována zvýšenými nároky na odbornost úředníků. Předpokladem profesionalizace je proto vzdělávání, které zpráva rozlišuje na vstupní, průběžné, vzdělávání vedoucích úředníků a přípravu na prokazování zvláštní odborné způsobilosti

4.1.1 Vzdělávání státních zaměstnanců

Vzdělávání státních zaměstnanců upravuje ZSS především ve své páté části, v hlavě čtvrté, v § 107 a následujících. Koordinace vzdělávání státních zaměstnanců přísluší podle § 13 ZSS Ministerstvu vnitra, které připravuje vzdělávací programy a rámcová pravidla pro vzdělávání státních zaměstnanců. Rámcová pravidla pro vzdělávání ve služebních úřadech jsou stanovena služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 5.11.2019, vydaného pod č.j. MV-151903-1/VMS-2019 s účinností ode dne 1.1.2020. Předpis se vztahuje na státní zaměstnance zařazené ve služebních úřadech ve služebním poměru podle ZSS a na zaměstnance v pracovním poměru zařazené zde na služebním místě. Vzdělávání je zde členěno na vstupní vzdělávání úvodní, vstupní vzdělávání následné, průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání, přičemž jednotlivé formy vzdělání jsou předpisem definovány, je uveden jejich cíl a obsah. Proces vzdělávání je uskutečňován ve fázích identifikace vzdělávacích potřeb, plánování vzdělávání, jeho realizace a vyhodnocování.

Cílem úvodního vstupní vzdělávání je poskytnutí pro zaměstnance potřebných informací k chodu služebního úřadu, specifikům jeho činnosti a úkolů. Jde o povinnou formu vzdělávání s uvedenými výjimkami, která je započata bezprostředně po nástupu na služební místo a ukončena zpravidla do tří měsíců. Následné vstupní vzdělávání je definováno jako jedna z forem přípravy státního zaměstnance k vykonání obecné i zvláštní části úřednické zkoušky. Průběžné vzdělávání má zajistit prohlubování znalostí a dovedností zaměstnanců v návaznosti na již absolvované vzdělávání a je realizováno za účelem odborného a osobního růstu zaměstnanců. Průběžné vzdělávání probíhá po ukončení vstupních vzdělávání a probíhá průběžné po celou dobu trvání služebního, resp. pracovního poměru v souladu s požadavky na konkrétní služební místo.

Vzdělávání přestavených je uskutečňováno s cílem osvojení obecných kompetencí pro výkon služby na místě představeného, kterými jsou především

- pravidla a nástroje řízení a vedení zaměstnanců, schopnost týmové spolupráce, schopnost rozhodování, formulace a řešení problémů a nesení odpovědnosti,
- sociální dovednosti, zejména efektivní komunikace, umění prezentace, motivace, řešení konfliktů a vyjednávání,
- rozvoj osobnostních předpokladů, zejména samostatnosti v rozhodování, psychické odolnosti, vyrovnanosti nebo schopnosti obhajovat výsledky své práce.

Tematickými okruhy pro vzdělávání představených jsou role a osobnost představeného, řízení lidských zdrojů, řídicí styly, strategické řízení a řízení procesů, komunikace a informační toky, organizace práce a času, zvládání stresu, kontrola, řízení kvality a finanční řízení.

Jazykové vzdělávání je realizováno pro zaměstnance zařazené na služebním místě, pro které byl stanoven služebním předpisem služebního orgánu ve smyslu § 25 odst. 5 písm. a) ZSS požadavek úrovně znalosti cizího jazyka s cílem osvojení znalosti cizího jazyka k prokázání úrovně znalosti jazyka a prohlubování znalosti cizího jazyka. Prohlubování znalosti cizího jazyka je realizováno též pro zaměstnance, který je zapojen do přípravy a výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské Unie nebo se podílí na činnostech vyplývajících z plnění mezinárodních závazků.

Úřednická zkouška

Úřednická zkouška a příprava na její vykonání je součástí komplexního systému vzdělávání státních zaměstnanců. Další prohlubování jejich vzdělání následuje po jejím úspěšném složení⁵³. ZSS ukládá v § 35 státním zaměstnancům povinnost úspěšně vykonat služební zkoušku a služebním úřadům povinnost umožnit státním zaměstnancům vykonat tuto zkoušku na jejich žádost, nejpozději před uplynutím doby trvání služebního poměru na dobu určitou, resp. do 12 měsíců ode dne, kdy státní zaměstnanec začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby, a povinnost umožnit vykonání úřednické zkoušky též osobám, které splňují předpoklady pro přijetí do služebního poměru, přičemž tyto osoby si náklady na vykonání zkoušky hradí samy. Organizační věci spojené s úřednickou zkouškou a přihlášení na ni je uskutečňováno prostřednictvím portálu pro přihlašování na

⁵³ ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

úřednickou zkoušku, který je součástí informačního systému o státní službě a je spravován Ministerstvem vnitra. Na základě zmocnění prostřednictvím § 41 ZSS jsou obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky, včetně způsobu jejího provedení a hodnocení, upraveny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 162/2015 Sb., o podrobnostech úřednické zkoušky. V přílohách vyhlášky jsou uvedeny mezinárodní smlouvy, právní předpisy a služební předpisy pro tvorbu zkušebních otázek pro obecnou část úřednické zkoušky a mezinárodní smlouvy, právní předpisy, služební předpisy, usnesení vlády, jiné dokumenty a požadavky pro tvorbu zkušebních otázek pro zvláštní část úřednické zkoušky podle příslušných oborů služby. Další podrobnosti k provádění a organizaci úřednické zkoušky stanoví Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017 ze dne 6.4.2020 pod č.j.MV-11782-6/VMS-2017.

Úřednická zkouška je tvořena částí obecnou a zvláštní, které tvoří organizačně jeden celek. Provedení obecné části úřednické zkoušky, která se koná písemně, zabezpečuje ministerstvo vnitra. Jejím účelem je ověření potřebných znalostí organizace a činnosti veřejné správy, práv, povinností a pravidel etiky státního zaměstnance, právních předpisů obecně dopadajících na činnosti státní správy a práva Evropské unie. Za vykonání obecné části úřednické zkoušky písemnou formou je považováno také vykonání elektronického testu, vygenerovaného a vyhodnoceného automaticky informačním systémem eZkouška⁵⁴. Otázky z obecné části úřednické zkoušky jsou zveřejněny na webových stránkách Ministerstva vnitra České republiky. Ke každé otázce jsou uvedeny tři odpovědi, z nichž jen jedna je správná, seznam správných odpovědí není zveřejněn⁵⁵. Obecná část zkoušky je tvořena 30 otázkami. Písemný test trvá 30 minut. V případech zvláštního zřetele hodných lze tuto dobu prodloužit nejdéle na 60 minut. V případě, že je zodpovězeno správně alespoň 23 otázek, je tato část zkoušky považována hodnocením (výrokem) „Vyhověl/a“ za úspěšně vykonanou, což je předpokladem k možnosti vykonat zvláštní část úřednické zkoušky.

Provedení zvláštní části úřednické zkoušky, která se koná před zkušební komisí ústně, zabezpečuje ústřední správní orgán ve spolupráci se služebním úřadem. Jejím účelem je ověření potřebných vědomostí a schopností státního zaměstnance, jeho dostatečné odborné připravenosti pro další výkon služby v oboru služby, k jehož výkonu

⁵⁴ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017 ze dne 6.4.2020 pod č.j.MV-11782-6/VMS-2017, s. 3

⁵⁵ Ministerstvo vnitra ČR. Úřednická zkouška. Zkušební otázky a odborná literatura [online]. 2021, [cit: 25.10.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx>

byl na služební místo zařazen nebo jmenován. V důvodových zprávách deklarovaným propojením ZSS a zákona o úřednících je rovnocennost obecné části zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku⁵⁶ s obecnou částí úřednické zkoušky. Rovnocennost zvláštní části zkoušky odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku k výkonu konkrétní správní činnosti, případně zkoušky podle jiného zákona (je-li její obsah a rozsah srovnatelný se zvláštní částí úřednické zkoušky) a zvláštní části úřednické zkoušky pro příslušný obor služby je stanovena nařízením vlády č. 157/2019 Sb., kterým bylo změněno nařízení vlády č. 136/2015 Sb., o rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací zvláštní části úřednické zkoušky a konkretizována v přílohách nařízení.

Zkušební komise má nejméně 3 členy, které jmenuje a odvolává služební orgán v ústředním správním úřadu. Nejméně 2 ze členů komise musí být státními zaměstnanci. Zřizuje se podle oboru služby u toho ústředního správního orgánu, do jehož působnosti daný obor služby patří, přičemž v případě dohody dvou nebo více ústředních správních orgánů, zajistí konání úřednické zkoušky pro konkrétní obor služby zkušební komise zřízená u jednou z nich. Členem komise nesmí být ten, u něhož lze s ohledem na jeho poměr ke zkoušenému pochybovat o jeho nepodjatosti. Zkušební komise je usnášenischopná za přítomnosti všech svých členů, kteří se při své činnosti v komisi neřídí příkazy nadřízených ani jiných osob. Usnesení přijímá většinou hlasů, přičemž žádný člen komise se nesmí zdržet hlasování. Usnesení komise se omezuje na znění „vyhověl“ nebo „nevyhověl“. V případě úspěšného vykonání úřednické zkoušky je komisí vyhotoveno osvědčení, v případě neúspěšného vykonání písemná zpráva, v obou případech ve dvou stejnopisech, z nichž jeden je předán státnímu zaměstnanci a druhý založen do jeho osobního spisu.

Při ústní zkoušce, která trvá zpravidla nejdéle 60 minut a zahrnuje přípravu s časovou dotací 15-30 minut (v určitých případech s možností prodloužení nejdéle na 60 minut) a dobu zodpovídání otázek v trvání 15-30 minut, si státní zaměstnanec vylosuje 3 otázky. U zkoušeného se sleduje a hodnotí zejména

- a) schopnost orientace a znalosti v dané problematice,
- b) způsob uvažování a forma argumentace,

⁵⁶ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, § 21 a následující

c) vyjadřovací schopnosti a celkový projev zkoušeného⁵⁷.

Každá z vylosovaných otázek je hodnocena jednotlivě, přičemž v rámci zkoušky je možné klást otázky doplňující. Výrokem „vyhověl“ lze otázku hodnotit v případě, že zkoušený:

- samostatně a bez větších nepřesností hovoří o dané problematice,
- bez větších nepřesností reaguje na většinu položených doplňujících otázek,
- je schopen hájit přiměřenou argumentací svůj postoj,
- je schopen uvést v dané oblasti příklady z praxe,
- je schopen definovat alespoň základní rámec řešení modelového případu.

Výrokem „nevyhověl“ je naopak hodnocena jednotlivá otázka v případě, když zkoušený:

- není schopen samostatně a bez větších nepřesností hovoří o dané problematice,
- není schopen popsat základní instituty dané problematiky,
- na většinu položených doplňujících otázek nereaguje vůbec nebo reaguje vyhýbavě, nekonkrétně nebo se zásadnímu rozporu,
- není schopen uvést žádný příklad z praxe týkající se dané problematiky,
- není schopen řádně zdůvodnit svá tvrzení.

K úspěšnému vykonání zvláštní části úřednické zkoušky je třeba získání celkového hodnocení „vyhověl“, které je podmíněno hodnocením „vyhověl“ alespoň u dvou ze tří jednotlivě hodnocených vylosovaných zkušebních otázek⁵⁸.

Výrokem „nevyhověl“ je zkoušený hodnocen také v případě, že

- v průběhu obecné nebo zvláštní části úřednické zkoušky použije nedovolenou pomůcku,
- z obecné nebo zvláštní části úřednické zkoušky odstoupí, nebo
- se k jedné či druhé z uvedených částí zkoušky bez řádné omluvy nedostaví.

Úspěšné vykonání úřednické zkoušky předpokládá hodnocení výrokem „vyhověl“ z obecné i zvláštní části úřednické zkoušky. V případě, že úřednická zkouška není vykonána úspěšně, umožní služební orgán státnímu zaměstnanci na základě jeho písemné žádosti její opakování. Zkoušku lze opakovat pouze jednou. Možnost opakovat úřednickou

⁵⁷ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017 ze dne 6.4.2020 pod č.j.MV-11782-6/VMS-2017, s. 15

⁵⁸ tamtéž, s. 16

zkoušku zaniká v případě, že žádost o její opakování není doručena služebnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení zprávy o jejím neúspěšném vykonání. Opakovaná úřednická zkouška se může konat nejdříve po uplynutí 1 měsíce po jejím neúspěšném vykonání. Zkušební komise musí mít při opakované úřednické zkoušce zcela jiné složení, neboť členem komise při opakování zkoušky nesmí být ten, kdo byl členem zkušební komise při zkoušce, kterou státní zaměstnanec nevykonal úspěšně. Doba trvání služebního poměru se při opakování služební zkoušky neprodlužuje.

Kvalita vzdělávání v rámci přípravy k vykonání úřednické zkoušky a její úspěšné a včasné vykonání má pro státního zaměstnance zásadní význam. Platná právní úprava nepřevzala institut „přípravy na službu“⁵⁹, která měla být konána v pracovním poměru podle ZP, přičemž vznik služebního poměru byl podmíněn mimo jiné ukončením přípravy na službu úspěšným vykonáním úřednické zkoušky. Příprava na úřednickou zkoušku podle platné právní úpravy je tak konána ve služebním poměru na dobu určitou (s výjimkou přípravy na úřednickou zkoušku státního zaměstnance, který ve služebním poměru na dobu neurčitou začal vykonávat službu v jiném nebo dalším oboru služby, pro který zatím úřednickou zkoušku nevykonal). Úspěšné vykonání úřednické zkoušky má tak pro státního zaměstnance ve služebním poměru na dobu určitou za následek vznik nároku na změnu doby trvání služebního poměru na dobu neurčitou, za předpokladu, že je zařazen na služební místo, na které bylo vyhlášeno výběrové řízení ve služebním poměru na dobu neurčitou. Úspěšné vykonání úřednické zkoušky znamená pro státního zaměstnance také možnost samostatného výkonu služby, když před jejím vykonáním je oprávněn vykonávat službu výhradně pod odborným dohledem představeného nebo jím určeného státního zaměstnance. Pokud státní zaměstnanec nevykonal úspěšně ani opakovanou úřednickou zkoušku, jeho služební poměr skončí posledním dnem kalendářního měsíce, ve kterém ani opakovanou úřednickou zkoušku nevykonal.

Prohlubování vzdělání

Vzdělávání státních zaměstnanců upravuje ZSS především ve své páté části, v hlavě čtvrté, v § 107 a následujících. Prohlubování vzdělání podle pokynů služebnímu orgánu ukládá ZSS státnímu zaměstnanci také jako jednu z povinností uvedených v § 77, v § 79 je prohlubování vzdělání zaměstnanci přiznáno jako jedno z jeho práv.

⁵⁹ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státní zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

ZSS člení prohlubování vzdělání na vstupní a průběžné, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání, aniž by konkrétně definoval, co je za prohlubování vzdělání považováno. ZSS v § 107 uvádí, že prohlubování vzdělání je zaměřeno na další odborný růst státního zaměstnance v jím vykonávaném oboru služby včetně zdokonalování nebo získávání jazykových znalostí. Prohlubováním vzdělání tak státní zaměstnanec nezíská v daném oboru služby vzdělání nové, průběžně si však doplní teoretické nebo praktické znalosti či dovednosti, které se k předmětnému oboru služby vztahují. Za prohlubování vzdělání je považováno také jeho obnovování, udržování a doplňování a je chápáno jako aktualizace znalostí či dovedností, v rovině teoretické i praktické, přičemž je vždy vztahováno k vykonávanému oboru služby, případně k jinému oboru služby, který má být státním zaměstnancem vykonáván⁶⁰.

Prohlubování vzdělání státních zaměstnanců, např. formou účasti na školeních nebo účasti na jiných formách prohlubování vzdělání je považováno za výkon služby, pročež státnímu zaměstnanci za ně přísluší plat. Pro prohlubování vzdělání není vyloučeno ani nařizení služby přesčas. Vzhledem k tomu, že prohlubování vzdělání je jednou z povinností státního zaměstnance, může být odmítnutí účasti na prohlubování vzdělání státním zaměstnancem považováno za porušení služební kázně a kvalifikováno jako kárné provinění. Prohlubování vzdělání je možné provádět nejen v místě pravidelného pracoviště státního zaměstnance, ale lze jej realizovat i mimo něj. V případě, že je realizováno mimo služební působiště státního zaměstnance, jedná se o změnu služebního poměru ve formě služební cesty.

Určení rozsahu prohlubování vzdělání konkrétního státního zaměstnance přísluší služebnímu orgánu, který přihlíží ke služebnímu hodnocení státního zaměstnance, jehož součástí jsou i výsledky vzdělávání státního zaměstnance a cíle pro jeho další osobní rozvoj. Ustanovení správního řádu ani ustanovení o řízení ve věcech služby se na určení rozsahu a obsahu prohlubování vzdělání státního zaměstnance nevztahují. Náklady spojené s prohlubováním vzdělání nese služební úřad.

Studijní volno k individuálním studijním účelům

Za samostatnou formu vzdělávání státních zaměstnanců lze považovat, vedle prohlubování vzdělání a zvýšení vzdělání, také institut služebního volna k individuálním

⁶⁰ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

studijním účelům, které je přiznáno státnímu zaměstnanci v zájmu zvyšování kvality výkonu státní služby § 107 ZSS. Volno přísluší státnímu zaměstnanci v rozsahu 6 dnů výkonu služby v kalendářním roce. O čerpání služebního volna k individuálním studijním účelům rozhoduje služební orgán písemně a stanoví pro služební volno individuální vzdělávací cíl. O povolení služebního volna k individuálním studijním účelům rozhoduje služební orgán podle § 159 odst. 1 písm. k) bod 2 ZSS, pročež rozsah a určení konkrétních dnů pro čerpání tohoto volna jsou předmětem jeho rozhodnutí. Na toto rozhodnutí se tak vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby s postupem podle správního řádu. Služební volno je překážkou ve službě a státní zaměstnanec proto není povinen v době služebního volna k individuálním studijním účelům vykonávat službu ani se zdržovat ve svém pracovním působišti. Plat se státnímu zaměstnanci za dobu čerpání služebního volna k individuálním studijním účelům nekrátí.

Zvýšení vzdělání

Zvýšení vzdělání státního zaměstnance, kterým se podle ZSS rozumí též jeho rozšíření, je možné realizovat na náklady služebního úřadu nebo na náklady státního zaměstnance. Není blíže definováno, co se rozumí pojmem zvýšení vzdělání, dovozuje se, že zvýšením vzdělání získá státní zaměstnanec vzdělání nové nebo další. Ke zvýšení vzdělání státního zaměstnance na náklady služebního úřadu včetně služebního volna k tomuto vzdělání je třeba povolení služebního orgánu. O povolení rozhoduje služební orgán, zpravidla na základě žádosti státního zaměstnance, podle § 159 odst. 1 písm. k) bod 3 ZSS a stejně jako o povolení služebního volna k individuálním studijním účelům, se na řízení vztahuje ustanovení o řízení ve věcech služby s postupem podle správního řádu. Služební orgán není povinen zvýšení vzdělání povolit. Při povolení zvýšení vzdělání je na místě posouzení možnosti využití zvýšeného vzdělání státního zaměstnance pro výkon služby služebním úřadem. ZSS státnímu zaměstnanci negarantuje zařazení na služební místo, které dosaženému vzdělání odpovídá a nestanoví ani povinnost služebnímu orgánu tak učinit.

V případě zvyšování vzdělání státního zaměstnance studiem na vyšší odborné škole, vysoké škole nebo v případě vyslání na studijní pobyt přísluší státnímu zaměstnanci služební volno s náhradou platu ve výši jeho průměrného výdělku. Státnímu zaměstnanci přísluší služební volno v nezbytně nutném rozsahu k účasti na přijímací zkoušce, nenáleží mu však náhrada platu. Náhrada platu mu nenáleží ani v případě účasti na opravné zkoušce, na promoci nebo podobném závěrečném ceremoniálu. Pokud jde o rozsah úlev ve

službě, které jsou státnímu zaměstnanci poskytovány v souvislosti se zvyšováním jeho vzdělání, odkazuje ZSS na § 232 ZP. Služební volno se tak státnímu zaměstnanci poskytne

- v nezbytně nutném rozsahu k účasti na vyučování, výuce nebo školení,
- v rozsahu 2 pracovních dnů na přípravu a vykonání každé zkoušky v rámci studia v programu uskutečňovaném vysokou školou nebo vyšší odbornou školou,
- v rozsahu 5 pracovních dnů na přípravu a vykonání závěrečné zkoušky, maturitní zkoušky nebo absolutoria,
- v rozsahu 10 pracovních dnů na vypracování a obhajobu absolventské práce, bakalářské práce, diplomové práce, disertační práce nebo písemné práce, kterou je zakončováno studium v programu celoživotního vzdělávání uskutečňovaném vysokou školou,
- a v rozsahu 40 pracovních dnů na přípravu a vykonání státní závěrečné zkoušky, státní rigorózní zkoušky v oblasti lékařství, veterinárního lékařství a hygieny a státní doktorské zkoušky.

Tyto úlevy jsou poskytovány pouze státnímu zaměstnanci, kterému bylo zvýšení vzdělání povoleno rozhodnutím služebního orgánu a jejich větší rozsah nelze povolit. Státní zaměstnanec, kterému zvýšení vzdělání služebním orgánem povoleno nebylo, není nijak omezen ve volbě studovaného oboru ani ve studiu, musí však studovat na své náklady a mimo služební dobu⁶¹.

Nad rámec povinností uložených státnímu zaměstnanci v § 77, ukládá ZSS státním zaměstnancům, kterým bylo povoleno zvýšení vzdělání na náklady služebního úřadu na vyšší odborné nebo vysoké škole, povinnost setrvat po ukončení studia ve služebním poměru po dobu odpovídající době trvání studia. V případě, že bylo státnímu zaměstnanci povoleno zvýšení vzdělání na náklady služebního úřadu vysláním na studijní pobyt, stanoví ZSS státnímu zaměstnanci povinnost setrvat ve služebním poměru po dobu 1-5 let v závislosti na výši nákladů na studijní pobyt. Při nesplnění povinnosti setrvání ve služebním poměru po ukončení studia nebo studijního pobytu po stanovenou dobu, vzniká státnímu zaměstnanci povinnost náklady vynaložené služebním orgánem tomuto uhradit, a to i tehdy, skončil-li služební poměr v průběhu studia nebo studijního pobytu. Splnil-li státní zaměstnanec povinnost, spočívající v setrvání ve služebním poměru jen částečně,

⁶¹ PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

úhrada nákladů spojených se studiem nebo vysláním na studijní pobyt se poměrně sníží. ZSS stanovuje v závislosti na jednotlivých formách zvýšení vzdělání také maximální výši částek, které je státní zaměstnanec povinen uhradit a důvody, pro které povinnost státního zaměstnance uhradit náklady vynaložené služebním úřadem na zvýšení vzdělání nevzniká. Jedním z uvedených důvodů je skutečnost, že služební úřad nevyužíval kvalifikace státního zaměstnance, kterou dosáhl zvýšením vzdělání, v posledních 12 měsících po dobu nejméně 6 měsíců, a proto je v zájmu úřadu zařadit státního zaměstnance, který takovou kvalifikaci získal tak, aby nově získaná kvalifikace byla využita.

Služební úřad průběh a výsledky služebním orgánem povoleného zvyšování vzdělání státního zaměstnance kontroluje a v případech taxativně vyjmenovaných v § 111 ZSS je oprávněn poskytování úlev zastavit.

Vedoucí oddělení kontroly vozidel v provozu, Odboru provozu silničních vozidel Ministerstva dopravy ČR Bc. Pavel Nosek: *„Otázka vzdělávání je z našeho úhlu pohledu řešena zákonem o státní službě dobře. Jde o skutečně navazující vzdělávání. Pro naši práci potřebujeme zejména průběžné vzdělávání, protože dochází k neustálým změnám právních i technických norem, což nám právní úprava umožňuje v potřebném rozsahu.“*

JUDr. Lída Šimáňová, právnická Krajské pobočky Úřadu práce ČR v Plzni uvedla: *„Vzdělávání našich pracovníků probíhá na základě plánů vzdělávání a ve vazbě na výsledky služebních hodnocení podle platné právní úpravy. Problémy jsme měli samozřejmě vzhledem k pandemii, některé formy vzdělávání musely být posunuty, u těch, kde to bylo možné byla využita forma on-line výuky.“*

4.1.2 Vzdělávání úředníků

Vzdělávání úředníků je upraveno v zákoně o úřednících v jeho první části, hlavně čtvrté, v §17 a následujících. Ministerstvu vnitra je v rámci jeho působnosti stanovené v § 35 zákona o úřednících, v prohlubování kvalifikace úředníků, svěřena koordinační úloha. Ačkoliv zákon o úřednících obsahuje zvláštní úpravu prohlubování kvalifikace úředníků, právní úprava prohlubování kvalifikace zasazená v § 230 ZP, se na úředníky vztahuje subsidiárně. ZP za prohlubování kvalifikace považuje její průběžné doplňování, kterým se nemění její podstata a které umožňuje zaměstnanci výkon sjednané práce, její udržování a obnovování. Zaměstnanci je uložena povinnost prohlubovat si svoji kvalifikaci k výkonu sjednané práce, přičemž účast na školeních i jiných formách přípravy nebo studia

za účelem prohloubení kvalifikace je považován za výkon práce, za který zaměstnanci náleží mzda nebo plat.

Prohlubování kvalifikace v rozsahu stanoveném zákonem o úřednících patří mezi povinnosti úředníků a zajištění prohlubování kvalifikace úředníkům patří mezi povinnosti územních samosprávných celků. Zákon o úřednících člení vzdělávání (prohlubování kvalifikace) na vstupní, průběžné, přípravu a ověření zvláštní odborné způsobilosti, vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadu. Upravuje uznání rovnocennosti vzdělání, akreditaci vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů. Na rozdíl od úpravy prohlubování kvalifikace upravené v ZP i právní úpravy vzdělávání státních zaměstnanců podle ZSS, může prohlubování kvalifikace podle § 17 odst. 1 zákona o úřednících poskytovat pouze

- právnická nebo fyzická osoba oprávněná ke vzdělávací činnosti podle zvláštního předpisu, již byla udělena akreditace,
- příspěvková organizace zřízená Ministerstvem vnitra,
- územní samosprávný celek, jemuž byla udělena akreditace.

Územní samosprávný celek uskutečňuje vzdělávání úředníků podle plánu, který je povinen vypracovat každému úředníkovi do 1 roku od vzniku jeho pracovního poměru. Nejméně jedenkrát za 3 roky je územní samosprávný celek povinen plnění tohoto plánu hodnotit a plán aktualizovat. Plán musí obsahovat časový rozvrh prohlubování kvalifikace úředníka v rozsahu nejméně 18 pracovních dnů po dobu plánovaných 3 let.

Ačkoli zákon o úřednících ani ZP, na rozdíl od ZSS, výslovně neukládá přípravu rámcových pravidel pro vzdělání úředníků, vláda České republiky vydala Rámcová pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „Pravidla vzdělávání“) jako přílohu svého usnesení č. 899 ze dne 7.9.2020, s účinností od 1.1.2021. Pravidla vzdělávání se vztahují na zaměstnance působící ve správních úřadech v pracovním poměru podle ZP, s výjimkou zaměstnanců bezpečnostních sborů. Nevztahují se ani na zaměstnance správních úřadů v pracovním poměru zařazené dočasně na služební místo. Pravidla vzdělávání jsou obdobou Rámcových pravidel pro vzdělávání ve služebních úřadech, stanovených služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 5.11.2019, vydaného pod č.j. MV-151903-1/VMS-2019.

I v pravidlech vzdělávání je vzdělávání členěno na vstupní úvodní a vstupní následné, průběžné vzdělávání, vzdělávání vedoucích zaměstnanců a jazykové vzdělávání,

přičemž jednotlivé formy vzdělání jsou zde definovány, je uveden jejich cíl a obsah. Proces vzdělávání je uskutečňován ve fázích identifikace vzdělávacích potřeb, plánování vzdělávání, jeho realizace a vyhodnocování.

Vstupní vzdělávání podle zákona o úřednících zahrnuje znalosti základů veřejné správy, zvláště obecných zásad organizace a činnosti veřejné správy a územního samosprávného celku, základy veřejného práva, veřejných financí, evropského správního práva, práv a povinností a pravidel etiky úředníka, základní dovednosti a návyky potřebné pro výkon správních činností, znalosti základů užívání informačních technologií, základní komunikační, organizační a další dovednosti vztahující se pracovnímu zařazení úředníka. Stanoví se povinnost ukončit vstupní vzdělávání nejdéle do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru, která se prokazuje osvědčením vydaným vzdělávací institucí, která vstupní vzdělávání pořádala. Doporučený rozsah vstupního vzdělávání je nejvýše 40 hodin. Povinnost absolvovat vstupní vzdělávání nevzniká úředníkovi, který má zvláštní odbornou způsobilost.

Průběžné vzdělávání zahrnuje prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání, které je zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku. Zahrnuje i jazykové vzdělávání. Průběžné vzdělávání je realizováno prostřednictvím kurzů, prokazuje se osvědčením vydaným vzdělávací institucí, která vstupní vzdělávání pořádala⁶².

V rámci rozhovorů s tajemníky Městského úřadu Rokycany, Mgr. Danielem Chaloupkou, Obecního úřadu Strašice, Mgr. Tomášem Svobodou, Městského úřadu Blovice, Bc. Václavem Kybicem, Městského úřadu Zbiroh, Mgr. Pavlem Vlčkem a Městského úřadu Přeštice Ing. Zdeňkou Alblovou, bylo zjištěno, že všechny tyto úřady měly vzhledem k pandemii Covid 19 problémy s uskutečňováním průběžného prohlubování kvalifikace svých úředníků ve stanoveném rámci 18 pracovních dnů v průběhu 3 let. V rámci nouzového stavu byl využíván institut „home office“, zvýšila se nemocnost zaměstnanců, zvýšilo se čerpání ošetřovného i dovolené, a ne všechna školení mohla být prováděna v systému on-line.

Cílem úvodního vstupní vzdělávání podle Pravidel vzdělávání je poskytnutí pro zaměstnance potřebných informací k chodu služebního úřadu, specifikům jeho činnosti

⁶² PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

a úkolů. Cílem následného vstupního vzdělávání je prohloubení znalostí zaměstnanců týkající se organizace a činnosti veřejné správy, práv, povinností a pravidel etiky zaměstnance, právních předpisů obecně dopadajících na činnost státní správy a práva Evropské unie. Obě formy vstupního vzdělávání jsou povinné. V rozporu se zákonem o úřednících se v Pravidlech vzdělávání uvádí, že se vstupní vzdělávání ukončuje do 12 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru písemným testem, o jehož úspěšném absolvování se vydá osvědčení. Zákon o úřednících však zná pouze jednu formu vstupního vzdělávání a stanoví povinnost ukončit jej do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru. Na rozdíl od úpravy následného vstupního vzdělávání pro státní zaměstnance, které je definováno jako jedna z forem přípravy státního zaměstnance k vykonání obecné i zvláštní části úřednické zkoušky, není následné vstupní vzdělávání pro úředníky koncipováno jako forma přípravy ke zkoušce prokazující zvláštní odbornou způsobilost. Průběžné vzdělávání má za cíl prohlubování znalostí a dovedností zaměstnanců v návaznosti na již absolvované vzdělávání za účelem odborného a osobního růstu zaměstnanců. Průběžné vzdělávání probíhá po ukončení vstupních vzdělávání a probíhá průběžně po celou dobu trvání pracovního poměru v souladu s požadavky, které jsou kladeny na pracovní místo.

Vzdělávání vedoucích zaměstnanců je uskutečňováno s cílem osvojení obecných kompetencí pro výkon služby na místě představeného, přičemž výčet kompetencí i tematických okruhů se zcela shoduje s výčtem kompetencí a tematických okruhů pro představené ve služebním poměru.

Jazykové vzdělávání je realizováno s cílem osvojení znalosti cizího jazyka k prokázání úrovně znalosti jazyka požadované na pracovní místo a prohlubování znalosti cizího jazyka. Prohlubování znalosti cizího jazyka je realizováno též pro zaměstnance, který je zapojen do přípravy a výkonu předsednictví České republiky v Radě Evropské Unie nebo se podílí na činnostech vyplývajících z plnění mezinárodních závazků.

Zvláštní odborná způsobilost

Prokázání zvláštní odborné způsobilosti je zákonem o úřednících vyžadováno pro výkon správních činností, které jsou uvedeny ve vyhlášce č. 512/2002 Sb., o prokazování zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků v § 1 odst. 1, přičemž náplně jednotlivých činností, pro které je prokazování zvláštní odborné způsobilosti vyžadováno, jsou uvedeny v její příloze. Jedná se o správní činnosti

- při správním rozhodování a dozorové činnosti v silničním hospodářství,

- v silniční dopravě,
- při přestupkovém řízení ve věcech bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na úseku dopravy a silničního hospodářství a správních řízeních souvisejících,
- při správním rozhodování o řidičských oprávněních a řidičských průkazech,
- při správním rozhodování o registračních úkonech v oblasti provozu silničních vozidel,
- při správním rozhodování a dozorové činnosti při provozování drah a drážní dopravy,
- při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu,
- při správě daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění,
- při památkové péči a správě sbírek muzejní povahy,
- v územním plánování,
- při územním rozhodování a při rozhodování na úseku stavebního řádu a vyvlastnění,
- při výkonu veřejného opatrovnictví,
- v sociálních službách,
- při sociálně-právní ochraně dětí,
- při správě živnostenského podnikání,
- při přípravě a realizaci hospodářských opatření pro krizové stavy,
- ve školství,
- při přestupkovém řízení ve věci pořádku ve státní správě, pořádku v územní samosprávě, veřejného pořádku, občanského soužití a majetku,
- při správě matrik a státního občanství,
- při vedení evidence obyvatel a vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů,
- při zajištění ochrany obyvatel a krizovém řízení,
- ve zdravotnictví,
- ve vodním hospodářství,
- v lesním hospodářství a myslivosti,
- v zemědělství,
- v ochraně přírody a krajiny,
- v ochraně ovzduší,
- v hospodaření s odpady,

- při prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi,
- při posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevenci a omezování znečištění,
- při ochraně zemědělského půdního fondu.

Zvláštní odborná způsobilost se v případě výkonu těchto správních činností ověřuje zkouškou, které se skládá z obecné a zvláštní části. Prokazována je osvědčením. Úředníci vykonávající uvedené správní činnosti jsou povinni zvláštní odbornou způsobilost prokázat do 18 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru nebo ode dne, kdy některou z uvedených správních činností začali vykonávat. Do doby konce této lhůty mohou uvedené správní činnosti vykonávat na základě výjimky uvedené v zákoně o úřednících. Výjimka se bez časového omezení vztahuje také na úředníky, kterým byla uznána rovnocennost jejich vzdělání podle § 34 odst. 1 zákona o úřednících. Územní samosprávný celek je povinen úředníky vykonávající tyto správní činnosti přihlásit ke zkoušce ze zvláštní odborné způsobilosti do 6 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru nebo do 3 měsíců ode dne, kdy některou z uvedených správních činností začali vykonávat. V případě, že úředník vykonává 2 nebo více z uvedených správních činností, pokud je zařazen na pracovní místě v obci, kde nejsou zřízeny alespoň 2 odbory obecního úřadu nebo kde není zřízen pověřený obecní úřad, je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost pouze pro 1 správní činnost, kterou určí vedoucí úřadu. V ostatních případech je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost pro každou jím vykonávanou správní činnost, a to vykonáním zvláštní části zkoušky pro každou z těchto činností, přičemž obecnou část zkoušky vykoná pouze jednou.

Na vedoucího úředníka se vztahuje povinnost prokázání zvláštní odborné způsobilosti zkouškou z obecné a zvláštní části pro alespoň jednu z uvedených správních činností, která je vykonávána jím řízenými úředníky. Určí ji vedoucí úřadu. Vedoucí úřadu prokazuje odbornou způsobilost jen obecnou částí zkoušky.

Zkoušku o zvláštní odborné způsobilosti zabezpečuje Ministerstvo vnitra ve spolupráci s příslušnými ministerstvy a s ostatními ústředními správními úřady. Ministerstvo vnitra přeneslo provádění zkoušek a přípravu na jím zřízený Institut pro veřejnou správu Praha. Ten sdělí do 30 dnů ode dne doručení přihlášky ke zkoušce

úředníkovi místo a čas konání zkoušky, soubor zkušebních otázek a seznam odborné literatury.

Ověřování zvláštní odborné způsobilosti provádí tříčlenné komise složené z odborníků na obecnou část a na zvláštní část zkoušky. Předsedu i členy jmenuje Ministerstvo vnitra, resp. Institut pro veřejnou správu Praha. Komise rozhoduje většinou svých hlasů a je vázána soubory zkušebních otázek. Komise může vyloučit zkoušeného, který v průběhu zkoušky použije nedovolené pomůcky nebo průběh zkoušky jinak vážně narušuje. Členem komise nesmí být osoba, u níž jsou se zřetelem na její vztah ke zkoušenému, důvodné pochybnosti o její nepodjatosti.

Zkouška ze zvláštní odborné způsobilosti sestává ze dvou samostatně vykonávaných a samostatně hodnocených částí. Zkouška i její části jsou hodnoceny klasifikačními stupni „vyhověl“ nebo „nevyhověl“. Prvně se zpravidla koná písemný test z obecné části, který netrvá déle než 60 minut. Následně je zpracováván test ze zvláštní části ve stejném časovém rozsahu. Každý test je hodnocen samostatně. Předpokladem pro úspěšné vykonání písemné části zkoušky a získání klasifikace „vyhověl“ je správné zodpovězení alespoň dvou třetin zkušebních otázek v každém testu. Také ústní části zkoušky sestávající z obecné a zvláštní části jsou hodnoceny samostatně. K získání osvědčení o zvláštní odborné způsobilosti tak musí být úředník hodnocen klasifikačními stupněm „vyhověl“ v obou písemných testech a následně v obou částech ústní zkoušky. V praxi nastává situace, kdy je úředníkovi uznána rovnocennost vzdělání pro obecnou část zkoušky. V takovém případě se použije postup pro případ dalšího ověření zvláštní odborné způsobilosti podle § 24 odst. 3 zákona o úřednících a úředník vykoná písemnou a ústní část zkoušky pouze ze zvláštní části.

Nevyhoví-li úředník při písemné nebo ústní zkoušce, může ji opakovat dvakrát. Opakovaná zkouška se vykoná nejdříve po 30 dnech a nejpozději do 90 dnů ode dne zkoušky, v níž úředník nevyhověl. K opakování zkoušky poskytne územní samosprávný celek úředníkovi volno bez náhrady platu. Úředník, který je v písemné nebo ústní části zkoušky hodnocen klasifikačním stupněm „nevyhověl“, je oprávněn podat do 15 dnů od oznámení výsledků zkoušky zkušební komisi námitky proti jejímu postupu. Komise může námitkám vyhovět nebo je předat Ministerstvu vnitra (Institutu pro veřejnou správu Praha). Ten ve lhůtě do 30 dnů od doručení námitek hodnocení komise rozhodnutím buď potvrdí, nebo v případě, že hodnocení bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, toto zruší a pozve úředníka k opakování zkoušky. Na řízení o námitkách se

nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Zákon o úřednících tak poskytuje úředníkovi udělením práva podat námitky, na možnost bránit se proti v určitých případech postupu zkušební komise, na rozdíl od ZSS, který takové právo státnímu zaměstnanci nepřiznává.

Prokázání zvláštní odborné způsobilosti má zásadní vliv na trvání pracovního poměru úředníka. Neprokáže-li úředník zvláštní odbornou způsobilost ve výše uvedené lhůtě, nemůže vykonávat žádnou z výše uvedených správních činností, územní samosprávný celek jej převede na jinou činnost, pro kterou úředník předpoklady splňuje. Neprokázání zvláštní odborné způsobilosti úředníka ve stanovené lhůtě neznamena sice skončení pracovního poměru de iure, jako je tomu v případě skončení služebního poměru státního zaměstnance v případě, že nevykonal úspěšně ve stanovené lhůtě ani opakovanou úřednickou zkoušku, ale v případě, že by nebyla u územního samosprávného celku k dispozici žádná činnost, pro kterou by úředník předpoklady splňoval, byl by dán de facto zřejmě důvod k výpovědi dané zaměstnavatelem podle § 52 písm. f) ZP⁶³.

Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů

Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů je základním předpokladem k tomu, aby pro územní samosprávní celek mohli vykonávat řídicí činnosti. Výjimečně mohou tyto činnosti podle § 27 odst. 1 zákona o úřednících vykonávat pod dobu nejdéle 2 let ode dne, kdy začali vykonávat funkci vedoucího úředníka, přičemž v této lhůtě jsou povinni vzdělávání ukončit. Stejně jako prohlubování kvalifikace v rozsahu a mezích daných zákonem o úřednících, je vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů zajišťováno územním samosprávným celkem prostřednictvím akreditované vzdělávací instituce pro příslušný vzdělávací program. Účast na vzdělání je prokazována osvědčením vydaným takovou institucí. Zákon o úřednících stanoví úředníkům, kteří se zúčastnili vzdělávání vedoucích úředníků, jehož náklady hradil územní samosprávní celek, povinnost setrvat v pracovním poměru k tomuto celku pod dobu 3 let a současně povinnost uhradit celku náklady s tímto vzděláváním spojené, pokud podmínka setrvání v pracovním poměru u územního samosprávného celku po dobu 3 let splněna nebyla.

I vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů je členěno na část obecnou, zahrnující znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků, a část zvláštní, zahrnující přehled

⁶³ PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

o správních činnostech prováděných podřízenými úředníky, které jsou uvedeny ve vyhlášce č. 512/2002 Sb., o prokazování zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

Rovnocennost vzdělání

Zákon o úřednících upravuje v § 33 a § 34 uznávání jiných druhů vzdělávání jako rovnocennou náhradu zkoušky prokazující zvláštní odbornou způsobilost, vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů a vstupního vzdělávání. Uznání rovnocennosti vzdělání způsobí, že úředníkovi nevznikne povinnost účastnit se uvedených forem vzdělávání (prohlubování kvalifikace), resp. povinnost prokazovat zvláštní odbornou způsobilost. Předpokladem je vzdělání získané úředníkem v bakalářských nebo magisterských studijních programech stanovených prováděcím právním předpisem nebo individuální uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části na základě žádosti. Za rovnocennou obecné části zkoušky k prokázání zvláštní odborné způsobilosti je považována úřednická zkouška podle ZSS. Nařízení vlády č. 157/2019 Sb., kterým bylo změněno nařízení vlády č. 136/2015 Sb., o rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací zvláštní části úřednické zkoušky, řeší recipročně v uvedených oblastech rovnocennost mezi zvláštní částí zkoušky prokazující zvláštní odbornou způsobilost úředníka územního samosprávného celku a zvláštní částí úřednické zkoušky státního zaměstnance.

Prováděcím předpisem je vyhláška Ministerstva vnitra č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků samosprávných celků, která ve svých třech přílohách obsahuje výčet studijních programů. Příloha č. 1 obsahuje výčet bakalářských a magisterských studijních programů, po jejichž absolvování úředník není povinen účastnit se vstupního vzdělávání. Příloha č. 2 obsahuje výčet bakalářských a magisterských studijních programů, po jejichž absolvování úředník není povinen prokazovat zvláštní odbornou způsobilost z obecné části zkoušky, přičemž studijní programy se vyjmenovány samostatně pro obecnou i zvláštní část zkoušky. Konečně příloha č. 3 obsahuje výčet bakalářských a magisterských studijních programů, po jejichž absolvování úředník není povinen účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů pro obecnou část.

Uznání rovnocennosti je možné také v případech, že úředník získal vzdělání nebo jeho část v jiném studijním programu, než který je uveden ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků samosprávných celků. O uznání

rovnocennosti vzdělání rozhoduje Ministerstvo vnitra na základě žádosti úředníka nebo územního samosprávného celku vydáním osvědčení v případě, že žadatel prokáže, že obsah a rozsah vzdělávání, o jehož uznání je žádáno, je rovnocenné příslušnému vzdělávacímu programu prohlubování kvalifikace podle zákona o úřednících, resp. vzdělávacímu programu uvedenému ve vyhlášce. O žádosti o uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části rozhodne Ministerstvo vnitra v řízení, na které se vztahují obecné předpisy o správním řízení, do tří měsíců od jejího doručení. V praxi se proto doporučuje, aby žádost byla podána úředníkem nebo územním samosprávným celkem s časovým předstihem, protože v případě, že ministerstvo rozhodne o zamítnutí žádosti, je třeba zvláštní odbornou způsobilost úředníka prokázat popsanou formou zkoušky, což předpokládá mimo jiné včasné přihlášení. Praxe z Městského úřadu Rokycany potvrzuje význam přechodného ustanovení § 2 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 304/2012 Sb., která s účinností od 1. října 2012 nahradila vyhlášku Ministerstva vnitra č. 11/2002 Sb., neboť stanoví, že povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost, povinnost účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů nebo povinnost účastnit se vstupního vzdělávání nemá úředník, který získal vzdělání v bakalářských nebo magisterských studijních programech stanovených ve vyhlášce č. 511/2002 Sb., jestliže toto vzdělání získal do dne nabytí účinnosti této vyhlášky. Pro uznání rovnocennosti vzdělání bylo přihlédnuto k výčtu studijních programů uvedených v nahrazené vyhlášce, když úředník jmenovaného celku získal vzdělání v době do 1.10.2012, přičemž studijní program v nové úpravě uveden není. V praxi se lze setkat také s případy, kdy úředník získal vzdělání v době, kdy do vysokoškolského diplomu nebyly zapisovány kódy studijního programu, pročež rovnocennost vzdělání ze zákona nemohla být uznána. Otázka rovnocennosti studijních programů je pak posuzována na základě žádosti absolventa příslušnou vysokou školou, která v případě rovnocennosti studijních programů vydá dodatek k diplomu a opatří jej označením kódu rovnocenného studijního programu, na jehož základě je pak vzdělání uznáno za rovnocenné ze zákona.

Zvýšení kvalifikace

Zákon o úřednících neobsahuje zvláštní úpravu zvýšení kvalifikace úředníka územního samosprávného celku, jako je tomu v případě zvýšení vzdělání u státního zaměstnance podle ZSS, i když i ten na obecnou úpravu ZP odkazuje. O zvýšení kvalifikace úředníka územního samosprávného celku není proto rozhodováno formou rozhodnutí, ale jde o typický projev soukromoprávního vztahu spočívající v možnosti

uzavření dohody mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Zvýšením kvalifikace se rozumí změna její hodnoty, a také její získání nebo rozšíření. Zvyšování kvalifikace je studium, vzdělávání, školení nebo jiná forma přípravy k dosažení vyššího stupně vzdělání, přičemž musí být v souladu s potřebou zaměstnavatele. O tom, zda jde o zvýšení kvalifikace v souladu s potřebou zaměstnavatele rozhoduje výlučně zaměstnavatel. V případě, že zaměstnavatel vysloví souhlas a umožní zaměstnanci zvýšení kvalifikace, přísluší zaměstnanci pracovní volno s náhradou mzdy nebo platu v rozsahu uvedeném v § 232 ZP, tedy ve stejném rozsahu jako státnímu zaměstnanci. Zaměstnavatel může se zaměstnancem uzavřít kvalifikační dohodu, jejíž součástí je závazek zaměstnavatele umožnit zaměstnanci zvýšení kvalifikace a závazek zaměstnance setrvat u zaměstnavatele v zaměstnání po určitou dobu, nejdéle na dobu pěti let, od zvýšení kvalifikace nebo závazek uhradit zaměstnavateli náklady, které zaměstnavatel na zvýšení kvalifikace zaměstnance vynaložil. Ani úředník územního samosprávného celku není nijak omezen ve volbě studovaného oboru ani ve studiu, v případě, že studuje na své náklady a mimo pracovní dobu.

4.2 Hodnocení

Hodnocení zaměstnanců je jedním ze základních nástrojů k úspěšnému dosahování cílů nejen personálními útvary, ale i jednotlivými zaměstnanci a celými organizacemi. Hodnocení zaměstnanců prováděná v rámci propracovaných sofistikovaných systémů hodnocení mají zásadní přínos pro zaměstnance, vedoucí pracovníky i organizace. Předmětem hodnocení by měla být odborná způsobilost zaměstnance a úroveň jeho kvalifikačních předpokladů, kvalita jím vykonávané práce a jeho výkonnost, osobnostní a charakterové vlastnosti. Hodnocení by mělo být prováděno s cílem zvýšení výkonu a kvality, identifikace osoby zaměstnance v zájmu jeho dalšího rozvoje. Hodnocení slouží také k získání podkladů pro odměňování zaměstnance, podkladů k tvorbě motivačních a stimulačních nástrojů a může vést ke zlepšení komunikace mezi zaměstnanci a jejich vedoucími. Hodnocení přináší hodnocení zpětnou vazbu o výsledcích jeho práce, informace a postojích nadřízeného a jeho očekávání a dává mu možnost sebereflexe ve vztahu k jeho pracovní činnosti.

4.2.1 Služební hodnocení

Služební hodnocení státního zaměstnance upravuje ZSS především v § 155 a následujících. Hodnocení státních zaměstnanců je dále upraveno nařízením vlády č. 36/2019Sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a o vazbě osobního příplatku státního zaměstnance na výsledek služebního hodnocení o změně nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, které nahradilo s účinností od 1.3.2019 nařízením vlády č. 136/2015 Sb. Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 11 ze dne 27.2.2019 vydaný pod č. j. MV-13508-19/OSK-2019, pak s účinností od 1.3.2019 stanoví postup při provádění služebního hodnocení státních zaměstnanců.

Kromě průběžného hodnocení státního zaměstnance, které patří mezi povinnosti jeho představeného, podléhá státní zaměstnanec služebnímu hodnocení pravidelnému. První hodnocení se provede nejpozději do 6 měsíců po skončení zkušební doby, ne však dříve než po alespoň 60 odsloužených dnech, přičemž za odsloužený den je považován den, kdy státní zaměstnanec vykonával službu převážnou část své směny. Další pravidelné hodnocení se provádí za období, které stanoví služební orgán služebním předpisem v délce 1, 2 nebo 3 let. Musí být provedeno do tří měsíců od skončení hodnoceného období a v termínu stanoveném služebním orgánem ve služebním předpisu. Pokud není splněna podmínka státním zaměstnancem odsloužených alespoň 60 dnů v hodnoceném období, provede se hodnocení bezprostředně po splnění této podmínky. Hodnocení se provede také na žádost státního zaměstnance za dosud nehodnocené uplynulé období při splnění podmínky odsloužených alespoň 60 dnů ode dne jeho seznámení s předchozím služebním hodnocením, a to pouze jednou ročně nejpozději 3 měsíce před termínem pravidelného služebního hodnocení. Služební hodnocení, které neobsahuje závěry o výsledcích dosažených ve službě ani stanovení individuálních cílů pro další osobní rozvoj státního zaměstnance, se provede také v případě přechodu státního zaměstnance na jiný služební úřad, kterému se hodnocení zašle. Služební hodnocení se provede také podle potřeby, při splnění podmínky odsloužených alespoň 60 dnů ode dne jeho seznámení s předchozím služebním hodnocením, za dosud nehodnocené uplynulé období. Po uplynutí 90 dnů ode dne seznámení státního zaměstnance s předchozím služebním hodnocením se provede vždy, obsahovalo-li předchozí hodnocení závěr, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků.

Služební hodnocení zahrnuje hodnocení

- znalostí,
- dovedností,
- výkonu služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli.

Novela ZSS provedená zákonem č. 35/2019 Sb., odstranila s účinností od 1.3.2019 z posuzovaných kritérií služebního hodnocení dodržování služební kázně a výsledky vzdělávání a mezi hodnotící stupně přidala dosahování „velmi dobrých výsledků“. Podle této právní úpravy tak služební hodnocení musí obsahovat závěr o tom, zda státní zaměstnanec dosahoval ve službě

- a) vynikající výsledky,
- b) velmi dobré výsledky,
- c) dobré výsledky,
- d) dostačující výsledky nebo
- e) nevyhovující výsledky⁶⁴.

Služební hodnocení obsahuje dále stanovení individuálních cílů pro další osobní rozvoj státního zaměstnance. Státní zaměstnanec musí být s výsledky hodnocení seznámen. Služební hodnocení provádí bezprostředně nadřízený představený v součinnosti se služebním orgánem, přičemž oprávnění k provádění služebního hodnocení státního tajemníka, náměstka pro řízení sekce, personálního ředitele pro státní službu a náměstka pro státní službu stanoví ZSS v § 155 odst. 3-6. Zákonem č. 35/2019 Sb., byl také odstraněn nedostatek předchozí právní úpravy, spočívající v absenci práva státního zaměstnance, bránit se závěrům služebního hodnocení v případě nesouhlasu s nimi. Na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy tam mohl učinit pouze formou stížnosti ve smyslu ust. § 157 ZSS, je státní zaměstnanec oprávněn podat služebnímu orgánu písemně námitky proti služebnímu hodnocení do 15 dnů ode dne seznámení s ním. Je-li z nich zřejmé, proti jaké části služebního hodnocení směřují, odůvodňují nesouhlas s hodnocením a návrhy způsobu jeho úpravy, služební orgán námitkám do 30 dnů ode dne jejich doručení zcela nebo zčásti vyhovějí a služební hodnocení upraví, nebo je zamítne.

⁶⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 155 odst. 3

Hodnocenými kritérii v hodnocené oblasti znalostí (A) jsou znalosti právních předpisů, stanovených postupů, nároků a pravidel potřebných k výkonu státní služby, které se na výsledku služební hodnocení podílí 20 %. Dalšími 20 % se podílí jako kritéria v hodnocené oblasti dovedností (B) komunikační a sociální dovednosti, osobní přístup a jde-li o představeného, také manažerské dovednosti. U hodnocené oblasti výkonu služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli (C) jsou jako kritéria hodnocena kvalita výkonu státní služby, množství plněných služebních úkolů a služební tempo, analýza a řešení problémů a jde-li o představeného, také organizování, řízení, kontrolování a hodnocení výkonu státní služby a práce podřízených zaměstnanců, přičemž podíl hodnocení této oblasti na celkovém výsledku hodnocení činí 60 %. Vzorcem pro výpočet výsledků služebního hodnocení je pak:

$$V = 0,2 \times A + 0,2 \times B + 0,6 \times C,$$

kde V je výsledkem služebního hodnocení, A, B, C počtem bodů získaných v uvedených hodnocených oblastech. Rámecem nároků, ze kterého hodnotitel vychází při přidělování bodů v rámci klasifikace hodnotících kritérií, je průměrná úroveň plnění těchto kritérií, která je na služebním místě vyžadována.

Hodnotitel klasifikuje hodnotící kritérium

- a) 4 body, je-li plněno vysoko nad rámec nároků na ně kladených,
- b) 3 body, je-li plněno nad rámec nároků na ně kladených,
- c) 2 body, je-li plněno v rámci nároků na ně kladených,
- d) 1 bodem, je-li plněno v rámci nároků na ně kladených s občasnými výhradami, nebo
- e) 0 body, je-li plněno nedostatečně⁶⁵.

Výsledek hodnocení na základě uvedeného vypočtu a jeho vazba na výši osobního příplatku je zřejmá z tabulky č.1.

⁶⁵ Nařízením vlády č. 36/2019Sb., § 3 odst. 2

Tabulka č. 1 – Výsledek hodnocení výpočtem na základě dosažených bodů a jeho vazba na osobní příplatek státního zaměstnance.

Výsledky služebního hodnocení	Výsledek výpočtu	Výše osobního ohodnocení
Vynikající výsledky	alespoň 3,5 bodu	nesmí být vyšší než 50 %*
Velmi dobré výsledky	alespoň 2,5 bodu a méně než 3,5 bodu	nesmí být vyšší než 40 %*
Dobré výsledky	alespoň 1,5 bodu a méně než 2,5 bodu	nesmí být vyšší než 30 %*
Dostačující výsledky	alespoň 0,5 bodu a méně než 1,5 bodu	nesmí být vyšší než 10 %*
Nevyhovující výsledky	méně než 0,5 bodu	nelze přiznat, pokud je přiznán, odejme se

* *platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zařazeno služební místo, na kterém státní zaměstnanec vykonává státní službu*

Zdroj: Nařízení vlády č. 36/2019 Sb., vlastní zpracování

Státnímu zaměstnanci zařazenému v 10. až 16. platové třídě, který je vynikajícím, všeobecně uznávaným odborníkem, dosahoval ve službě vynikajících výsledků a v hodnocení oblasti znalostí byl klasifikován 4 body, může služební orgán přiznat osobní příplatek až do výše 100 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, do které je zařazeno služební místo, na kterém státní zaměstnanec vykonává státní službu. Návrhy hodnotitele nejsou pro služební orgán závazné.

Ředitel Státního oblastního archivu v Plzni, Ing. Pavel Šimáně k bodování uvedl: *„Jedná se o velmi složitou disciplínu, u které se asi u žádného hodnotitele nedá zcela vyloučit určitá míra subjektivity, protože přiřazení bodů zjištěným úrovním hodnocených oblastí není nikde blíže specifikováno. Já mám na starosti také zpracování rozpočtu, ve kterém se objevuje samozřejmě i oblast odměňování zaměstnanců, a protože hodnocení má na odměňování vazbu, člověk o možnostech rozpočtu vlastně přemýšlí i při hodnocení.“*

Ředitelka Katastrálního úřadu pro Plzeňský kraj, Katastrálního pracoviště Plzeň-jih, Bc. Hana Pousková uvedla: *“Já provádím hodnocení svých podřízených, tedy vedoucích oddělení, kteří hodnotí své podřízené státní zaměstnance, čemuž nejsem přítomna, ale*

kontroluji výsledky těchto hodnocení. Hodnocení probíhá v intencích zákona o státní službě a na základě služebního předpisu. V minulosti bylo prováděno 1 x za uplynulý kalendářní rok, v současné době je prováděno 1x za dva uplynulé kalendářní roky, což považuji za dostačující a administrativně méně zatěžující. Já jsem se osobně účastnila výběru svých podřízených, a proto s jejich hodnocením nemám problémy. V rámci našeho úřadu byla možnost připočtu 5 let do započitatelné praxe použita pouze v jednom případě.“

Při provádění neformálních pohovorů s některými státními zaměstnanci uvedených úřadů, byl systém jejich hodnocení označován relativně neutrálně, jako nutnost, kterou je třeba absolvovat. Většina dotazovaných při neformálním rozhovoru označovala za problém negativní vliv rozpočtu na stanovování výše osobních příplatků v návaznosti na hodnocení.

Služební hodnocení může mít zásadní vliv na služební poměr. Obsahují-li 2 po sobě jdoucí služební hodnocení státního zaměstnance závěr o tom, že dosahoval ve službě nevyhovujících výsledků, jeho služební poměr skončí na základě rozhodnutí služebního orgánu. Obsahuje-li služební hodnocení závěr o tom, že ve službě dosahoval neuspokojivých nebo jen dostačujících výsledků představený, je to důvodem k jeho odvolání ze služebního místa představeného.

4.2.2 Hodnocení úředníků

Zákon o úřednících upravu hodnocení úředníků územních samosprávných celků neobsahuje. Subsidiárně se tedy použije ZP.

Hodnocení zaměstnanců je v ZP upraveno pouze jako jedna z dalších povinností vedoucích zaměstnanců, která jim ukládá „řídít a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a pracovní výsledky.“⁶⁶ Povinnost vyhotovit písemné pracovní hodnocení zaměstnance má zaměstnavatel pouze v případě, že zaměstnanec zaměstnavatele požádá o vydání posudku o pracovní činnosti, a to ve lhůtě do 15 dnů. Není však povinen vydat mu jej dříve, než v době 2 měsíců před skončením zaměstnání. Za pracovní posudek jsou považovány veškeré písemnosti týkající se hodnocení práce zaměstnance, jeho kvalifikace, schopností a dalších skutečností, které mají k výkonu práce vztah. Jiné informace o zaměstnanci je zaměstnavatel oprávněn podávat pouze se souhlasem zaměstnance. Pokud zaměstnanec s obsahem posudku

⁶⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 302

o pracovní činnosti nesouhlasí, může se ve lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se o jeho obsahu dozvěděl, domáhat u soudu, aby bylo zaměstnavateli uloženo přiměřeně jej upravit⁶⁷.

Je zřejmé, že posudek o pracovní činnosti je vydáván v souvislosti se skončením pracovního poměru zaměstnance a nejde tak o hodnocení, které by mohlo mít praktický význam pro zaměstnance a jeho zaměstnavatele v pracovním poměru, který je ukončován. Jde spíše o závěrečné hodnocení zaměstnance využitelné jako podklad k přijetí do nového zaměstnání.

ZP hodnocení zaměstnanců konkrétněji neupravuje. Nestanoví ani způsob jeho provádění ani jeho četnost. Nestanoví žádná bližší pravidla hodnocení. Vzhledem k soukromoprávnímu charakteru ZP je tak zcela na straně zaměstnavatele, upravit způsob hodnocení zaměstnanců zcela samostatně.

V praxi je přístup k hodnocení zaměstnanců rozdílný. Tajemník Městského úřadu Rokycany Mgr. Daniel Chaloupka uvedl: *„Pro zaměstnance Městského úřadu Rokycany jsem systém hodnocení zavedl po nástupu do své funkce, protože tu žádný systém hodnocení zaveden nebyl. Vzhledem ke svým předchozím zkušenostem u Policie České republiky, kde systém hodnocení existoval, jsem přesvědčen o jeho přínosnosti pro zaměstnavatele i pro zaměstnance a ze svých předchozích zkušeností, jsem z tohoto systému hodnocení vycházel. Hodnocení je prováděno jednou ročně, ale myslím, že ještě vhodnější by mohlo být jeho provádění za období 6 měsíců. Je to příležitost k uskutečnění hodnotnější komunikace mezi vedoucím zaměstnancem a jeho nadřízeným, než je tomu v případech každodenní komunikace při řešení pracovních úkolů. Druhým důvodem zavedení hodnocení je skutečnost, že jde o podklad pro odměňování zaměstnance, pokud jde o výši jeho osobního příplatku, případně přiznávání odměn. V případě přiznávání osobního příplatku, je vzhledem k existenci hodnocení v písemné formě, dostatečně dokumentován požadavek dosahování velmi dobrých pracovních výsledků zaměstnancem, který zákon k přiznání příplatku předpokládá. Třetím důvodem zavedení hodnocení je zajištění písemných podkladů dokumentujících naopak dosahování nedostatečných výsledků zaměstnancem, které mohou být využity k řešení takové situace. Ve své dosavadní praxi jsem zatím jako nadřízený hodnotícího vedoucího zaměstnance i hodnoceného*

⁶⁷ Tamtéž § 314, § 314

zaměstnanec řešil pouze jeden případ neshody, který se týkal nesouhlasu hodnoceného zaměstnanec s hodnocením v oblasti kvality práce.

Hodnocení je prováděno bezprostředním nadřízeným zaměstnanec za pomoci formuláře, kde jsou uvedena kritéria hodnocení s klasifikační stupnicí 1-5. Zaměstnanci jsou podrobnosti hodnocení vysvětleny, následně je svým vedoucím s hodnocením seznámen. Hodnocený zaměstnanec se může k hodnocení vyjádřit a vyjádření může být uvedeno ve formuláři.

System hodnocení jsem neupravoval vnitřní směrnici, protože systém hodnocení není pro potřeby územních samosprávných celků právně nijak upraven. Konkrétní vliv hodnocení na výši osobního příplatku stanoven není, protože i když je k hodnocení přihlíženo, výše příplatku u jednotlivých zaměstnanců závisí na možnostech rozpočtu a množství prostředků určených na platy zaměstnanců. Nějakou právní úpravu hodnocení zaměstnanců bych osobně uvítal.“

Tajemník Obecního úřadu Strašice Mgr. Tomáš Svoboda uvedl: „Hodnocení zaměstnanců nějak systémově neprovádím. Jednak to není vyžadováno, jednak to osobně ani nepotřebuji. Nemám tolik podřízených a vystačím si s operativním hodnocením zaměstnanců při plnění jejich povinností. Pokud jsou zjištěny nějaké nedostatky v činnosti podřízených zaměstnanců, řeším je okamžitě tak, aby k nim v budoucnosti nedocházelo. Pokud zaměstnanci pracují kvalitně, průběžně jim to dávám najevo. Výjimečný přístup k plnění pracovních povinností je pak vidět při jejich odměňování, což oceňuji.“

Tajemník Městského úřadu Zbiroh Mgr. Pavel Vlček v rámci rozhovoru shodně uvedl, že systém hodnocení na úřadu neexistuje. Zaměstnanec hodnotí průběžně, pouze ústně, při kontrole plnění povinností podřízených. Dále uvedl: „Z přechozího působení v ozbrojeném sboru mám se systematickým hodnocením zaměstnanců zkušenosti a jsem přesvědčen, že má své výhody. Je sice pravdou, že je administrativně zatěžující, ale uvažuji o jeho zavedení. Hodnocení podřízeného, které je připravené, probíhá v klidu u stolu a podřízený může vyjádřit své názory k hodnocení, čímž lze kvalitu určitě někam posouvat.“

Existence propracovaného systému hodnocení úředníků vyplynula z polostrukturovaného rozhovoru s tajemnicí Městského úřadu Přeštice Ing. Zdeňkou Alblovou: „V rámci našeho systému hodnocení hodnotíme u podřízených cíle a kompetence, jedna oblast je hodnocena 1 x za 6 měsíců, druhá 1 x za rok. Cíle

a kompetence jsou stanoveny pro každého zaměstnance individuálně, podle jeho zařazení, z hodnocení pak vychází i potřeba dalšího vzdělávání.“ Systém hodnocení je zpracován podobně jako pro služební poměr, když je navázán na osobní příplatky zaměstnanců, které jsou vypočítávány za pomoci matice v souboru EXCEL. Cíle jsou hodnoceny čtyřmi stupni – „Vynikající“, „Optimální“, „Příjemné“ a „Nepříjemné“. „Systém hodnocení zaručuje vyšší osobního příplatku v rozpětí se stanovenou spodní i horní hranicí v závislosti na výsledku hodnocení. „*Díky tomuto systému můžeme lépe reagovat v případech, kdy je potřeba něco zlepšit a nastavili jsme tím také spravedlivější systém odměňování, i když jsme samozřejmě omezeni rozpočtem.“*

Systém hodnocení zaměstnanců zavedl u Městského úřadu Blovice jeho tajemník Bc. Václav Kybic, na základě výsledků personálního auditu, který jeho zavedení doporučil. Systém je stanoven vnitřní směrnici úřadu, která stanovuje cíle a standardy. Hodnocení je prováděno periodicky 1x ročně. Hodnotící kritéria odpovídají cílům. Bc. Kybic uvedl: „*Hodnotící kritéria byla stanovena v oblastech využívání a úspory zdrojů, dodržování stanovených systémů, nařízení, zavádění a využívání nových metod a postupů, plánování pracovní činnosti, stanování pracovních priorit, komunikace v rámci úřadu a navenek administrativních dovedností, osobní rozvoje. Kritéria jsou klasifikována stupni 5 – výborný výkon, 4 – nadprůměrný výkon, 3 – odpovídající výkon, 2 – výkon vyžadující zlepšení, 1 – nepřijatelný výkon.“* Hodnocení má vazbu na osobní příplatek, který je však ovlivněn možnostmi rozpočtu.

4.3 Odměňování

Účelem odměňování zaměstnanců obecně je spravedlivé ocenění jejich skutečného výkonu a stimulace k vykonávání sjednané práce s cílem dosahování požadovaného výkonu, přičemž pro zaměstnance odměňování znamená možnost vlastního zajištění a uspokojování vlastních potřeb⁶⁸. V případě státních zaměstnanců i úředníků územních samosprávných celků je odměňování zajišťováno ve formě platu a právní úprava odměňování pro obě skupiny zaměstnanců vychází ze ZP.

⁶⁸ ŠIKÝŘ, Martin. Personalistika pro manažery a personalisty. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Grada, 2016. ISBN 978-80-2457-5870-1. s.128

4.3.1 Odměňování státních zaměstnanců

ZSS upravuje odměňování státních zaměstnanců v části deváté, v § 144 a následujících. Nejedná se ucelený systém upravující odměňování státních zaměstnanců, a proto se odměňování státních zaměstnanců řídí ZP na základě delegace ZSS, který sice neodkazuje na jednotlivá ustanovení ZP, ale odkazuje na něj obecně v případech, kdy ZSS nestanoví jinak. Jedním z práv státního zaměstnance je právo na plat a platový postup, přičemž platová třída zaměstnance odpovídá služebnímu místu v oboru služby, na které je státní zaměstnanec zařazen nebo jmenován. Platová třída je zohledněním náročnosti vykonávané práce, resp. služby státního zaměstnance a spolu s platovým stupněm, který zohledňuje délku praxe státního zaměstnance, tvoří platový tarif. Plat státního zaměstnance je tvořen všemi složkami platu, které jsou obsaženy v úpravě ZP, tedy platovým tarifem, osobním příplatkem, příplatky za noční práci, za práci v sobotu a neděli, ve svátek, za práci přesčas, příplatkem za práci ve ztíženém pracovním prostředí, zvláštním příplatkem, příplatkem za vedení, příplatkem za rozdělenou směnu, odměnou i cílovou odměnou. Některé tyto složky podléhají zvláštní úpravě ZSS.

Předně se pro státní zaměstnance nepoužijí první až čtvrtá platová třída uvedené v příloze ZP. Charakteristika platových tříd státních zaměstnanců je uvedena v příloze č. 1 ZSS s tím, že nejnižší třídou, do které lze státního zaměstnance zařadit je 5. platová třída, nejvyšší 16. platová třída. U jednotlivých platových tříd jsou uvedena odpovídající služební označení⁶⁹. Uvádí se stanovené vzdělání požadované k zařazení do jednotlivých platových tříd a charakteristika obsahuje popis obvyklých činností, které jsou státním zaměstnancem v rámci služby vykonávány. V příloze č. 2 ZSS jsou uvedena, jako zvláštní úprava oproti ZP, rozpětí příplatků za vedení v procentuálním vyjádření z platových tarifů nejvyšších platových stupňů v platových třídách, do kterých jsou místa představených zařazena. Výše platových tarifů státních zaměstnanců je stanovena nařízením vlády č. 304/2014 Sb., na základě delegace § 145 odst. 1 ZSS, s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu služby a k jeho významu. Nařízení zároveň stanoví podmínky pro určení započitatelné praxe. V příloze č. 2 nařízení je stupnice platových tarifů příslušejících státním zaměstnancům, kteří jsou lékaři orgánu sociálního zabezpečení. V příloze č. 1 je uvedena stupnice platových tarifů příslušejících všem ostatním státním zaměstnancům. Nařízení umožňuje služebnímu orgánu určit státnímu zaměstnanci,

⁶⁹ Viz str. 24 této práce

zařazenému nebo jmenovanému na služební místo, pro které je stanovena alespoň 12. platová třída, za podmínek stanovených v 1 odst. 3, platový tarif až ve výši dvojnásobku platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě stanovené pro služební místo, na které je státní zaměstnanec zařazen nebo jmenován. Tento platový tarif může určit nejdéle na dobu 1 roku, avšak opakovaně.

Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., upravuje zařazení zaměstnance do stupně příslušné platové třídy podle započitatelné praxe s odkazem na ZP a určuje její míru. V plném rozsahu je započtena doba výkonu služby podle zákona o státní službě a doba obdobných činností, které jsou na služebním místě požadovány, doba vojenské základní, příp. náhradní služby nebo civilní služby. V plném rozsahu, nejvýše v celkovém rozsahu je započtena doba skutečného čerpání mateřské dovolené, další mateřské dovolené, rodičovské dovolené, trvalé péče o dítě podle jiného právního předpisu a doba osobní péče o osobu závislou na péči jiné osoby, je-li závislou osobou nezletilé dítě. V rozsahu nejvýše dvou třetin se započte doba jiné praxe v závislosti na míře její využitelnosti pro výkon služby na příslušném služebním místě.

Jako velmi motivující se dle názoru dotazovaných státních zaměstnanců v rámci neformálních rozhovorů jeví možnost zařazení do vyššího platového stupně příslušné platové třídy, přičtením doby 5 let k již započítané praxi v případě, že podle závěrů jejich dvou po sobě jdoucích služebních hodnocení, provedených za období trvající alespoň 2 roky, dosáhli ve službě vynikajících výsledků a výsledek výpočtu každého služebního hodnocení činil 4 body. Bc. Pavel Nosek uvedl: *„Možnost zvýšení platu podřízených zaměstnanců na základě připočtení doby praxe na základě dosahování vynikajících výsledků ve službě, podle nařízení vlády, považuji za jeden z nejlepších dlouhodoběji působících motivačních faktorů, a proto se jej snažíme využívat.“*

Nařízení vlády upravuje naopak také krácení doby započitatelné praxe v případech zařazení státních zaměstnanců na služební místa, kde je stanoveno vyšší vzdělání, než kterého dosáhli. Jde o případy převedení stávajícího státního zaměstnance na služební místo z 9. do 10. platové třídy a z 10. do 11. platové třídy, pokud dosáhl nižší, ze dvou zde uvedených úrovní požadovaného vzdělání. Výjimku z předpokladu vzdělání stanoví ZSS pouze v případě přechodu dosavadních zaměstnanců, zaměstnaných ke dni 1.7.2015 v pracovním poměru na dobu neurčitou, do služebního poměru v souvislosti s přijetím

ZSS, za podmínek zde uvedených⁷⁰, přičemž i v těchto případech dochází podle nařízení vlády č. 304/2014 Sb. ke krácení započitatelné praxe. Na základě delegace § 145 odst. 2 ZSS stanovila vláda nařízením č. 302/2014Sb., katalog správních činností.

Závislost osobní příplatku na služebním hodnocení státního zaměstnance byla popsána v kapitole 4.2.1. Do prvního hodnocení státního zaměstnance mu lze osobní hodnocení přiznat, zvýšit, snížit nebo odejmout na návrh představeného. Přiznání, zvýšení, snížení osobního příplatku státního zaměstnance je možné také v souvislosti s jeho zařazením, převedením nebo jmenováním na jiné služební místo. V případě vyslání státního zaměstnance k výkonu služby v zahraničí nebo v souvislosti s ukončením tohoto vyslání, lze osobní příplatek nejen přiznat, zvýšit nebo snížit, ale též odejmout.

Pro státní zaměstnance platí také právní úprava ZP týkající se poskytnutí odměny⁷¹, která je nenárokovou složkou platu zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Tu může zaměstnavatel poskytnout zaměstnanci za splnění mimořádného nebo zvlášť významného pracovního úkolu. Zvláštní úprava v ZSS⁷² umožňuje ocenit též úspěšné splnění naléhavých služebních úkolů za nepřítomného státního zaměstnance, pokud mu nevznikl nárok na příplatek za vedení nebo plat při zastupování. Na rozdíl od ZP, který omezení výše odměny nestanoví, může celkový úhrn odměn státního zaměstnance činit nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvyššího přípustného osobního příplatku platové třídy podle služebního místa, kde v příslušném kalendářním roce naposledy vykonával službu a v případě, že jde o představeného, patří do ročního úhrnu také příplatek za vedení, který mu jako nejvýše přípustný lze přiznat.

Speciálně upravuje pro státní zaměstnance ZSS také odměnu za pracovní pohotovost, která podle § 151 ZSS činí 10 % průměrného výdělku. Tuto výši odměny za pracovní pohotovost přiznává ZP v § 140 jako nejnižší možnou.

4.3.2 Odměňování úředníků

Odměňování úředníků územních samosprávných celků podléhá zcela úpravě ZP. Zákon o úřednících je svou povahou k ZP speciálním zákonem, když stanoví, že se na pracovně právní vztahy úředníků územních samosprávných celků vztahuje ZP, nestanoví-li

⁷⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 201

⁷¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 134

⁷² Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 150

jinak. Odměňování úředníků zákonu o úřednících neupravuje, a proto je úprava odměňování podle ZP použita subsidiárně.

Právo na plat je úředníkovi územního samosprávného celku jako jeho zaměstnanci, přiznáno ZP v § 109 odst. 1, 3 písm. b). Plat úředníka podle úpravy ZP, tvoří stejně jako v případě státního zaměstnance platový tarif, osobní příplatek, příplatek za noční práci, za práci v sobotu a neděli, ve svátek, za práci přesčas, příplatek za práci ve ztíženém pracovním prostředí, zvláštní příplatek, příplatek za vedení, příplatek za rozdělenou směnu, odměna nebo cílová odměna. Určení platu v případě úředníků vykazuje znaky veřejnoprávní úpravy pracovněprávních vztahů. Na rozdíl od mzdy, která může být sjednána mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem ve smlouvě, tedy na základě jejich dohody, určuje úředníkovi plat zaměstnavatel podle ZP, nařízení vlády vydaného k provedení ZP. Složení platu ani jeho výši nelze určit jiným způsobem, než stanoví ZP a právní předpisy vydané k jeho provedení⁷³. Úředníkovi přísluší platový tarif stanovený pro platovou třídu a platový stupeň, do kterých je zařazen, podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě a v jeho mezích. Zaměstnavatel jej zařadí do platové třídy, ve které je uvedena v katalogu prací nejnáročnější práce, jejíž výkon je zaměstnavatelem od zaměstnance požadován, v případě vedoucího zaměstnance podle nejnáročnější práce, kterou řídí nebo sám vykonává. Zařazení do platového stupně příslušné platové třídy je prováděno podle doby tzv. započitatelné praxe. Platové tarify jsou stanoveny v 16 platových třídách a jejich charakteristiky jsou uvedeny v příloze ZP. Ten deleguje na vládu povinnost stanovit nařízením zařazení prací do platových tříd v souladu s charakteristikami, kvalifikační předpoklady vzdělání pro výkon prací zařazených do jednotlivých tříd, způsob zařazování zaměstnanců do platových tříd, podmínky určení započitatelné praxe, podmínky pro zvláštní způsob zařazování do platových tříd a určení platových tarifů uvedených zaměstnanců v uvedených případech a stupnici platových tarifů pro kalendářní rok s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu veřejné správy a služeb a k jeho významu, přičemž stanovuje nejnižší možné platové tarify v jednotlivých platových třídách.

Katalog prací ve veřejných službách a správě je přílohou nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě. Ostatní delegované povinnosti upravuje nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Nařízení stanoví kvalifikační předpoklady vzdělání pro

⁷³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 122

výkon prací v jednotlivých platových třídách. Úředníkům územních samosprávných celků přísluší platový tarif podle stupnice platových tarifů uvedených v příloze č. 1 nařízení. Započitatelná praxe je upravena obdobně jako v případě státních zaměstnanců.

Na rozdíl od právní úpravy platné pro služební poměr, která neumožňuje, aby byl na služební místo zařazen nebo jmenován ten, kdo předpoklad vzdělání nesplňuje, může zaměstnavatel podle nařízení vlády č. 341/2017 Sb. výjimečně zařadit zaměstnance do platové třídy, pro kterou nesplňuje vzdělání, pokud nemůže pracovní místo obsadit zaměstnancem, který potřebného vzdělání dosáhl. Nařízení stanoví, že tak lze učinit na dobu nejvýše 4 let, ale v případě, že zaměstnanec prokázal předchozí praxí nebo po dobu výjimečného zařazení na pracovní místě schopnost k výkonu požadované práce, lze tak učinit na delší dobu.

5 Výsledky a doporučení

Na základě porovnání právních úprav služebního poměru státních zaměstnanců a pracovního poměru úředníku územních samosprávných celků byly zjištěny odlišnosti, které jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Přehled zjištěných rozdílů mezi úpravami služebního poměru státních zaměstnanců a pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků.

Úprava služebního poměru	Úprava pracovního poměru
Zákon č. 234/2014 Sb., použití zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce jen na základě principu delegace uvedené v ZSS	Zákon č. 312/2002 Sb., použití zákona 262/2006 Sb., zákoník práce, vždy pokud zákon o úřednících nestanoví jinak, princip subsidiarity
Veřejnoprávní charakter s potlačením smluvního principu, charakterizován např. řízením ve věcech služby	Soukromoprávní charakter , smluvní princip s autonomií vůle s prvky veřejnoprávního charakteru
Vznik služebního poměru vždy na základě jednostranného individuálního správního aktu ve formě rozhodnutí služebního orgánu o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo, případně jmenování představeného	Vznik pracovního poměru na základě pracovní smlouvy vyjadřující souhlasný projev obou smluvních stran, s výjimkou jmenování vedoucích úředníků územních samosprávných celků
Obsazování služebních míst formou výběrových řízení s výjimkami stanovenými ZSS	Obsazování pracovních míst úředníků s povinností veřejných výzev a výběrových řízení v uvedených případech
Kogentní úprava práv s omezením a zvýšených povinností státních zaměstnanců podle ZSS zakládající kármou odpovědnost	Úprava povinností podle zákona o úřednících je speciální vůči § 301 a 301a ZP
Změny služebního poměru taxativně vyjmenovány v § 44 ZSS, uplatnění mocenského působení služebního orgánu formou rozhodnutí, bez nutnosti souhlasu státního zaměstnance s uvedenými výjimkami	Změny pracovního poměru zakotveny v ZP, většinou možné se souhlasem zaměstnance, s výjimkou převedení na jinou práci a odvolání z funkce (§ 11,12 zákona o úřednících)
Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu z důvodů uvedených v ZSS, rozhodnutím služebního orgánu na základě žádosti státního zaměstnance, skončení ze zákona z důvodů uvedených v ZSS, včetně dovršení věku 70 let státního zaměstnance, uplynutím doby určité, nezanikne-li smrtí státního zaměstnance nebo jeho prohlášením za mrtvého	Skončení pracovního poměru rozházáním pracovního poměru dohodou, výpovědí danou zaměstnavatelem (ve stanovených případech) nebo zaměstnancem(kdykoliv), okamžitým zrušením pracovního poměru, zrušením ve zkušební době, uplynutím sjednané doby, smrtí zaměstnance
Zvláštní úprava odbytného v případě skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. d) ZSS	Zvláštní úprava dalšího odstupného (§ 13 zákona o úřednících) v případě skončení pracovního poměru podle § 52 písm. a) až c) ZP, vedle odstupného podle ZP

<p>Vzdělávání státních zaměstnanců upraveno v ZSS jako prohlubování vzdělání s dělením na vstupní, průběžné, vzdělávání představených a jazykové s povinností úspěšného vykonání úřednické zkoušky</p>	<p>Vzdělávání úředníků upraveno v zákoně o úřednících jako prohlubování kvalifikace s dělením na vstupní, průběžné, vzdělávání vedoucích úředníků a jazykové s povinností prokázání zvláštní odborné způsobilosti, se striktně vymezeným okruhem poskytovatelů prohlubování kvalifikace</p>
<p>Rovnocennost obecné části úřednické zkoušky s obecnou částí zkoušky odborné způsobilosti úředníka s možností uznání rovnocennosti zvláštní části zkoušky</p>	<p>Rovnocennost obecné části zkoušky odborné způsobilosti úředníka s obecnou částí úřednické zkoušky s možností uznání rovnocennosti zvláštní části zkoušky, navíc uznání rovnocennosti podle vzdělání nebo na základě osvědčení</p>
<p>Odměňování státních zaměstnanců podle zvláštní úpravy ZSS s obecnou delegací na ZP, prostřednictvím stupnice platových tarifů v příloze č. 1 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců</p>	<p>Odměňování úředníků zcela podle ZP prostřednictvím stupnice platových tarifů v příloze č. 1 nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě</p>
<p>Hodnocení státních zaměstnanců upraveno ZSS, jeho provádění je povinné, má stanovenou vazbu na výši osobního příplatku, může být i důvodem ke skončení služebního poměru nebo odvolání z místa představeného</p>	<p>Hodnocení úředníků zákon o úřednících neupravuje, ZP hodnocení upravuje pouze obecně jako povinnost vedoucích pracovníků</p>

Zdroj: vlastní zpracování

Při provádění analýzy dokumentů byl shledán nedostatek uvedený v části 3.3.1 práce, spočívající v nesprávném odkazu pod čarou u § 2 odst. 5 zákona úřednících na § 9 odst. 3 ZP a dále nedostatek uvedený v části 3.3.6 práce, kde § 13 zákona o úřednících odkazuje v odst. 1 na již zrušený odst. 4.

V oblasti úpravy vzdělávání je třeba poukázat na rozpor mezi úpravou vstupního vzdělávání úředníků územních samosprávných celků podle § 19 zákona o úřednících, podle něhož je úředník povinen ukončit vstupní vzdělávání, které se prokazuje osvědčením, do 3 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru a přílohou usnesení vlády č. 899/2020 Sb., která v čl. 8 stanoví úředníkům ve správních úřadech povinnost ukončit vstupní vzdělávání následně do 12 měsíců ode dne vzniku pracovního poměru písemným testem, o jehož úspěšném absolvování se vydá osvědčení.

V oblasti odměňování byly v praxi identifikovány problémy s aplikací ustanovení § 134 ZP, který se použije pro státní zaměstnance i úředníky územních samosprávných celků, neboť odměnu lze zaměstnanci poskytnout pouze za splnění mimořádného nebo

zvlášť významného pracovního úkolu. Ačkoliv je odměna nenárokovou složkou platu a pojem mimořádného nebo zvlášť významného pracovního úkolu ZP blíže nespecifikuje, k motivaci a ocenění zaměstnanců formou odměny, by se pro současné potřeby odměňování zaměstnanců zřejmě lépe hodila např. formulace „za plnění pracovních úkolů nad rámec pracovních povinností“

Za zásadně nedostatečnou lze v porovnání s úpravou hodnocení státních zaměstnanců považovat právní úpravu týkající se hodnocení úředníků územních samosprávných celků. Ačkoli zákonná úprava hodnocení státních zaměstnanců není přijímána všemi státními zaměstnanci pozitivně, zejména vzhledem k tomu, že negarantuje žádnou minimální výši osobního příplatku ani povinnost služebního orgánu ji na základě služebního hodnocení přiznat, navíc je výše těchto příplatků limitována rozpočtovými možnostmi jednotlivých služebních úřadů, na základě analýzy relevantních právních dokumentů a na základě provedených polostrukturovaných i neformálních rozhovorů lze dovozovat, že má svůj smysl. Kromě vlivu na výši osobního příplatku, může znamenat výjimečné pozitivní hodnocení přiznání vyššího platového stupně v příslušné platové třídě, vzhledem k možnosti přípočtu 5 let do započitatelné praxe, naopak opakované negativní hodnocení může vést ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného. Pokud jde o úpravu hodnocení státních zaměstnanců, jako vhodný by se mohl jevit návrh, stanovit v návaznosti na služební hodnocení v zájmu vyšší motivace státních zaměstnanců namísto horní hranice osobního příplatku spíše rozpětí s garantovanou spodní hranicí tohoto příplatku.

Hodnocení úředníků územních samosprávných celků není zákonem o úřednících upraveno a v ZP je upraveno jen zcela obecně. V praxi tak vzhledem k absenci úpravy hodnocení úředníků v některých územních samosprávných celcích není systematické hodnocení úředníků prováděno, nebo je prováděno nejednotně v rámci úprav jednotlivých územních samosprávných celků. Výsledky praktické části práce nasvědčující spíše tomu, že by přijetí jednotné úpravy hodnocení úředníků v rámci zákona o úřednících, s podobnými vazbami, jako je tomu v případě ZSS, bylo přínosné.

6 Závěr

Cílem této práce je provedení obecného porovnání právní úpravy právních poměrů úředníků veřejné správy zaměstnaných ve služebním a pracovním poměru v teoretické rovině a následné porovnání těchto právních úprav v praktické rovině, s akcentem na oblast vzdělávání úředníků, jejich hodnocení a odměňování, jejich aplikací v praktickém výkonu veřejné správy, jejich dopadů na fungování této správy a v případě zjištění nedostatků v těchto právních úpravách, souvisejících předpisech nebo v aplikační praxi, navrhnout možná řešení případně zjištěných nedostatků.

Práce vychází z popisu historického vývoje právní úpravy zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě na území České republiky, který zachycuje vývojová stádia cesty k současné právní úpravě. Metodě analýzy dokumentů v teoretické části práce byly podrobeny zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, prováděcí předpisy k těmto zákonům. V práci byly porovnány právní úpravy v oblastech vzniku služebního poměru státních zaměstnanců a pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků, změn těchto poměrů a jejich skončení, pozornost byla věnována úpravě práv a povinností úředníků v obou poměrech. Z provedeného porovnání je především zřejmá veřejnoprávní povaha ZSS, charakterizovaná nejen formou rozhodnutí o vzniku, změnách nebo skončení služebního poměru, ale i institutem řízení ve věcech služby v dalších oblastech nebo organizací úřadů na základě systemizace s výčtem služebních míst státních zaměstnanců i jejich představených. ZP se na vztahy státních zaměstnanců použije pouze na základě principu delegace, výslovně stanoveném v ZSS. Zákon o úřednících je naopak normou soukromoprávní, i když úpravy veřejné výzvy, výběrového řízení, kontroly povinného vzdělávání, které může poskytnout pouze akreditovaná instituce, nebo kvalifikačních předpokladů k výkonu správních činností, jsou projevy povahy veřejnoprávní. Zde je naopak uplatněna zásada subsidiarity, když se na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků vztahuje ZP, nestanoví-li zákon o úřednících jinak.

V praktické části byly porovnávány pomocí metody analýzy dokumentů právní úpravy služebního a pracovního poměru v oblastech vzdělávání, hodnocení a odměňování státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků obsažené v ZSS, zákoně

o úřednících, ZP a prováděcích předpisech k těmto právním normám. Ve snaze zhodnotit praktickou aplikaci uvedených norem a její dopad na fungování veřejné správy byly použity metody kvalitativního výzkumu ve formě polostrukturovaných rozhovorů s představenými v 5 úřadech, na které se vztahuje právní úprava podle ZSS, a s vedoucími zaměstnanci v 5 úřadech, na které se vztahuje právní úprava podle zákona o úřednících, a současně ve formě neformálních rozhovorů s řadovými zaměstnanci těchto úřadů.

V souladu s vymezeným cílem identifikuje práce v teoretické části rozdíly mezi jednotlivými právními úpravami tak, aby bylo možné naplnit současně cíl části praktické. V rámci provádění praktické části práce byly ve všech sledovaných oblastech, tedy vzdělávání, hodnocení a odměňování, zjištěny určité nedostatky, které jsou uvedeny v páté části práce. Na základě výsledků praktické části práce lze vyslovit domněnku, že právní úprava hodnocení úředníků územních samosprávných je v porovnání s úpravou obsaženou v ZSS nedostačující. Zákon o úřednících, který byl dle důvodové zprávy přijat s cílem zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu veřejné správy v území, předpokladem čehož je uvedena profesionalizace úředníků, rozpracovává široce oblast vzdělávání úředníků, které je jistě rovněž jedním z předpokladů profesionalizace, oblast hodnocení úředníků na rozdíl od ZSS však neupravuje vůbec. Vzhledem ke vztahu zákona o úřednících k ZP, je tak hodnocení úředníků upraveno pouze v ZP. Ten je však normou soukromoprávního charakteru, a proto oblast hodnocení zaměstnanců upravuje v souladu se svým charakterem jen obecně a dává zaměstnavatelům prostor, aby si tuto oblast upravili sami. V praxi je pak absence jednotné právní úpravy, kterou by si výkon státní správy v přenesené působnosti v zájmu sjednocování jejího výkonu v územích jistě zasloužil, ve znamení značné odlišnosti nejednotně vzniklých a aplikovaných systémů hodnocení úředníků, pokud vůbec existují. Faktická provázanost systému vzdělávání i odměňování úředníků územních samosprávných celků na oblast jejich hodnocení, která je dílčím způsobem prokazována i touto prací, by mohla být v zájmu deklarované potřeby zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu veřejné správy v území prostřednictvím profesionalizace úředníků, důvodem k úpravě oblasti hodnocení úředníků v zákoně o úřednících.

7 Seznam použitých zdrojů

Monografie v tištěné formě

ANDRAŠČÍKOVÁ M., HLOUŠKOVÁ P., HOFMANNOVÁ E., KNEBL P., SCHMIED., 2016. Zákoník práce: komentář. 10. aktualizované vydání. Nakladatelství ANAG 2016, ISBN 978-80-7263-992-2.

DITRICH, Pavel, STÁŇA, Jiří, Hodnocení nejen služební (příručka pro hodnotitele a hodnocené ve veřejné správě). 1. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2016. ISBN 978-80-96976-36-5.

ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. Vyznejte se v zákoně o státní službě. 1. vydání, Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978—80-265-0607-2

HLOUŠKOVÁ P., HOFMANNOVÁ E., ROUČKOVÁ D., SCHMIED Z., SCHWEINER., 2021. Zákoník práce: komentář. 14. aktualizované vydání. Nakladatelství ANAG, 2021, ISBN 978-80-7554-306-6

HORECKÝ, Jan a Petr, MACHÁLEK. Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 123 s. ISBN 978-80-210-8811-5

HŮRKA, Petr et al. Pracovní právo. 2. vyd. Plzeň, Aleš Čeněk: 2015. 575 s. ISBN 978-80-7380-540-1.

HŮRKA, P. a kol. Pracovní právo v bodech s příklady. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2019. 216 s. ISBN 978-80-7598-356-5.

PICHT, J., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J.(eds.) Služební vztahy a výkon závislé práce, Praha: Wolters Kluwer, 2016, 336 s. , ISBN 978-80-7552-429-4

PICHT, J. a kol. Zákon o státní službě. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 984, ISBN 978-80-7478-843-7.

PONDĚLÍČKOVÁ, K., ŠTASTNÝ, V. Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 252 s. ISBN 978-80-7552-301-3

SVĚTLÍKOVÁ, D., HÁJKOVÁ, I., Pracovní právo. V Praze: Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, 2009. ISBN 978-80-213-1950-9.

ŠIKÝŘ, Martin. Personalistika pro manažery a personalisty. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Grada, 2016. ISBN 978-80-2457-5870-1.

TRYKAR, L.: Služební poměr státních zaměstnanců. 1. vydání. Praha: Leges, 2008, 176 s., ISBN 978-80-87212-05-9.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), zrušen zákonem č. 234/2014 Sb.

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Nářízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností

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

Nářízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě

Nářízení vlády č. 1 /2019 Sb., o oborech státní služby

Nářízení vlády č. 36/2019 Sb., o podrobnostech služebního hodnocení státních zaměstnanců a o vazbě osobního příplatku státního zaměstnance na výsledek služebního hodnocení o změně nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců

Nářízení vlády č. 157/2019 Sb., o rovnocennosti některých zkoušek a odborných kvalifikací zvláštní části úřednické zkoušky

Vyhláška č. 512/2002 Sb., o prokazování zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

Vyhláška č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění a organizaci úřednické zkoušky

Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1 /2019, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení

Usnesení vlády ČR č. 899 ze dne 7.9.2020

Elektronické zdroje

Ministerstvo vnitra ČR. Konsolidovaná důvodová zpráva [online]. 2019, [cit: 15.9.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx>

Ministerstvo vnitra ČR. Seznam služebních úřadů [online]. [cit. 11.10.2021]. dostupné z <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/aktuality-aktuality-novela-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>

Ministerstvo vnitra ČR. Úřednická zkouška. Zkušební otázky a odborná literatura [online]. 2021, [cit: 25.10.2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx>

8 Přílohy

Příloha č. 1 – Pracovní hodnocení úředníka - Městský úřad Rokycany

PRACOVNÍ HODNOCENÍ

Příjmení:	Jméno:	Titul:
Odbor:	Osobní číslo:	

Hodnotící stupnice		
Hodnocení provádějte podle následující hodnotící stupnice		
Ohodnocení:		Popis hodnocení:
Nadstandard	1	Konstatuje skutečnost, že hodnocený má vynikající pracovní výsledky a pracuje výrazně nad rámec požadavků pro dané pracovní zařazení.
Nadstandard	2	Konstatuje skutečnost, že hodnocený podává výrazně lepší pracovní výkony, nad rámec požadavků pro dané pracovní zařazení.
Standard	3	Konstatuje skutečnost, že hodnocený podává pracovní výkony plně odpovídající požadavkům daného pracovního zařazení.
Podstandard	4	Konstatuje skutečnost, že hodnocený mírně nesplňuje požadavky odpovídající danému pracovnímu zařazení; pro hodnotitele je pak úkolem stanovit taková opatření, která povedou ke zlepšení pracovních výsledků.
Podstandard	5	Konstatuje skutečnost, že hodnocený plní pracovní úkoly neuspokojivě a nesplňuje požadavky odpovídající pracovnímu zařazení; pro hodnotitele je pak prvořadým úkolem stanovit taková opatření, která hodnoceného přivedou k podstatnému zlepšení pracovních výsledků.
Stručné písemné hodnocení včetně uložení úkolů s termínem splnění		Bodové hodnocení
Sebevzdělávání		
Organizační schopnosti – POUZE U VEDOUCÍCH PRACOVNÍKŮ		

Odbornost		
Řízení – POUZE U VEDOUCÍCH PRACOVNÍKŮ		
Odpovědnost za svěřený majetek		
Odpovědnost za vykonanou práci		
Ochota a iniciativa		
Komunikace (k veřejnosti i v rámci pracovního kolektivu)		
Respekt vůči nadřízeným, loajalita vůči kolegům		
Splnění úkolů stanovených posledním pracovním hodnocením		
Administrativní dovednosti		

Vyjádření hodnoceného k výše uvedenému průběžnému hodnocení:

Datum hodnocení:

Podpis hodnotitele:

Podpis hodnoceného: