

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Michal Staněk

**Služební poměr dle zákona o státní službě a jeho změny
v důsledku výroční systemizace**

Rigorózní práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Služební poměr dle zákona o státní službě a jeho změny v důsledku výroční systemizace vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Pardubicích dne 26. července 2019

rigorozant

**Služební poměr dle zákona o státní službě a jeho změny v důsledku výroční
systemizace**

**Civil service according to the Civil service Act and its changes due to annual
systemization**

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Státní služba podle zákona o státní službě	5
2.1 Platná a účinná úprava služebního poměru.....	5
2.1.1. Nový zákon bez Generálního ředitelství státní služby	6
2.1.2 Základní principy zákona	7
2.1.3. Služební poměr a přijímání zaměstnanců do služebního poměru	18
2.1.4 Předpoklady a požadavky pro přijetí do služebního poměru	18
2.1.5 Rozhodnutí související s přijetím na služební místo	19
2.1.6 Změny služebního poměru	20
2.1.7 Skončení služebního poměru.....	22
2.1.8 Odměňování státních zaměstnanců	26
2.1.9 Výběrová řízení dle ZSS	27
2.1.10 Úřednická zkouška	31
2.1.11 Služební hodnocení	32
2.1.12 Systemizace	35
2.2. Zákonodárcem navrhované změny zákona.....	38
2.2.1 Obsah novelizace.....	39
2.2.2 Chybí v novelizaci - Kauza Drábová (a spol.).....	43
3. Služební poměr a systemizace	47
3.1 Proces změny služebního poměru představeného státního zaměstnance v důsledku změny systemizace	49
3.2 Mimosoudní obrana proti změně služebního poměru v důsledku změny systemizace	54
3.3 Soudní obrana proti změně služebního poměru v důsledku změny systemizace.....	60
3.3.1 Usnesení 10A 46/2018 - 23	62
3.3.2 Rozsudek Ad 17/2017 - 68.....	64

3.3.3 Další rozhodnutí o povaze systemizace.....	67
3.4 Náhrada újmy za vadné rozhodnutí služebního orgánu.....	69
4. Porušení práva na spravedlivý proces při rozhodování o změnách služebního poměru v důsledku změny systemizace	71
4.1 Rozhodnutí Eskelinen.....	72
4.2 Rozhodnutí Baka	75
5. Úprava státní služby na Slovensku	78
5.1 Historie	78
5.2 Současnost	81
6. Závěr	83
Seznam použitých zkratk	87
Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů	88
Seznam příloh	101

Služební poměr dle zákona o státní službě a jeho změny v důsledku výroční systemizace

Civil service according to the Civil service Act and its changes due to annual systemization

1. Úvod

Je tomu již více než tři roky, kdy plné účinnosti nabyl nový zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Pro autora této rigorózní práce tak nadešel ten správný čas, kdy se znovu pustit do díla a navázat plynule na svoji diplomovou práci Služební zákon – vývoj a výsledek,¹ kterou obhájil na výbornou dne 23. 6. 2015 na půdě (dnes již) jeho alma mater. Od dne obhajoby autor této práce rigorózní nepřestal sledovat vývoj na poli státní služby a implementace nového zákona do praxe, nicméně čekal na ten správný moment, kdy se pokusit o pokračování, které má být, jak již název napovídá, zaměřeno na rozbor služebního poměru dle zákona o státní službě a jeho změn v důsledku přijetí tak zvané výroční systemizace dle § 17 zákona o státní službě. Tento den nastal začátkem listopadu roku 2016, kdy tehdejší premiér Bohuslav Sobotka oznámil svým spolustraníkům dopisem záměr personální rekonstrukce vlády, která měla přímou souvislost se slabým výsledkem České strany sociálně demokratické v posledních proběhlých krajských volbách.

Premiér se nakonec po interních rozhovorech uvnitř partaje rozhodl z ne zcela zřejmých důvodů odvolat dva členy vlády nominované za Českou stranu sociálně demokratickou, a to ministra zdravotnictví a ministra pro lidská práva a legislativu, který byl zároveň předsedou Legislativní rady vlády.² Jednalo se tak o první změnu

¹ Služební zákon – vývoj a výsledek. Dostupné z:
<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120185298/?lang=cs> .

² Ministr pro lidská práva a legislativu byl v minulém vládním kabinetu zařazen jako člen vlády „při Úřadu vlády“, jeho kabinet byl tak lokalizován především ve Strakově akademii – sídle vlády a jeho podřízení byli spíše než členy jeho kabinetu členy Úřadu vlády. Tento ministr tak ve své podstatě nemá

kabinetu po plné účinnosti zákona o státní službě. Změnu, která především pro rezort zdravotnictví byla diametrálně odlišná od dosavadních ministerských změn na tomto ministerstvu.

Důvod je prostý. Dosavadní zavedená praxe na tuzemské politické scéně znamenala při změně ministra na ministerstvu absolutní nejistotu pro prakticky veškeré vedoucí pracovníky na daném ministerstvu, a to od vedoucích oddělení, přes ředitele odborů až po náměstkyně pro řízení sekcí. Této praxi měl být s příchodem zákona o státní službě konec. Dle organizačního schématu Ministerstva zdravotnictví³ působilo v době výměny ministra na resortu sedm náměstků v pozici náměstka pro řízení sekce, jeden náměstek v pozici státního tajemníka podle zákona o státní službě a zároveň byly obsazeny i obě dvě pozice náměstků ministra – tak zvaných náměstků politických.⁴ Před účinností zákona o státní službě by se všichni tito shora jmenovaní oprávněně obávali o své místo – vztahoval se na ně režim zákoníku práce a jejich případné odvolání a nahrazení jiným (politickým) nominantem tak nebylo nijak obtížné. Za současných poměrů účinného zákona o státní službě se o své další angažmá mohou teoreticky obávat pouze poslední dva zmínění – političtí náměstci ministra – kteří i nadále spadají pod režim zákoníku práce. Je tak jen na ministrovi samotném, zda si je ve svém nejužším týmu ponechá nebo je vymění. U ostatních náměstků, ředitelů odborů, vedoucích oddělení, ale i „řadových“ státních zaměstnanců, kteří již složili služební slib, se však již naplno projeví jistá ochránářská funkce, kterou jim zákon o státní službě poskytuje. Jejich jednoduchá výměna již prakticky nebude možná. Pozorný čtenář těchto řádků může jistě namítnout, že v případě této ministerské výměny se jednalo pouze o výměnu v rámci jedné politické strany, tudíž ony velké personální otřesy, které se zpravidla na ministerstvech udály po každých sněmovních volbách a výměnách

svůj rezort ve smyslu monokratického úřadu a jeho případná personální pravomoc byla tak tímto značně limitována, proto při jeho výměně nebyl předpoklad významných personálních změn.

³ Organizační schéma Ministerstva zdravotnictví. Dostupné z: http://www.mzcr.cz/Soubor.ashx?souborID=23131&typ=application/vnd.ms-excel&nazev=Org_schema_MZ_20_05_2015.xls .

⁴ Jmenovité schéma vedoucích zaměstnanců 9.11.2016. Dostupné z: http://www.mzcr.cz/Soubor.ashx?souborID=28393&typ=application/vnd.openxmlformats-officedocument.word&nazev=Jmenovit%C3%A9_sch%C3%A9ma_vedouc%C3%ADch_zam%C4%9Bstnanc%C5%AF_9.11.2016.docx .

ministrů, by tentokrát nenastaly. Autor práce nechává tuto polemiku bez komentáře. Každý ministr má zajisté v úmyslu obklopit se jemu názorově i ideově blízkými spolupracovníky, popřípadě udělit pozice na základě stranického klíče. Bylo tak zajímavé sledovat, jak se s nemožností lehce vyměnit (nejen) sekční náměstkyně na Ministerstvu zdravotnictví vypořádal jeho nový ministr.

Jeho příchodem se začala psát zcela nová a neprobádaná kapitola služebního poměru, když během několika málo týdnů od jeho nástupu do funkce byla na Ministerstvu zdravotnictví prostřednictvím změny systemizace zrušena dvě místa náměstkyní pro řízení sekce.⁵ Ochranná povaha zákona o státní službě se sice částečně projevila a vláda napoprvé změnu systemizace, která prakticky jako jediná mohla dvě dané náměstkyně připravit o jejich náměstkovská místa, neschválila, napodruhé však již změna prošla⁶ a tehdejší ministr zdravotnictví tak svoji představu o novém řízení rezortu bez dvou náměstkyní od 1. ledna 2017 prosadil. Otázka zákonnosti této změny systemizace však zůstává dle autora této práce sporná, stejně tak jako možnost obrany proti dané změně systemizace a budou tak zkoumány v této práci.

Ještě zajímavější je však sledovat, jak se s touto vsutku revoluční novinkou v podobě nemožnosti jednoduché výměny klíčových postav ministerstva vypořádávají noví ministři po sněmovních volbách na podzim 2017. Vládní mapa byla překreslena, a to poměrně významným způsobem. Analýza toho, jak se noví ministři vypořádávají a sžijí se svými novými spolupracovníky, kteří vstoupili do svých postů často ještě za ministrů z jiných politických stran a jejichž výměna není jednoduše možná, je předmětem dalšího zkoumání této práce. Autor práce zůstane při svém zkoumání na Ministerstvu zdravotnictví a v kapitole 3.1 této práce podrobně rozebere postup, který zvolil státní tajemník na Ministerstvu zdravotnictví při odvolávání odborného sekčního náměstka v lednu 2018 a v kapitole 3.2 také obranu tohoto náměstka proti takovému odvolání. Již na tomto místě autor považuje za vhodné podotknout, že dle jeho informací se každý rezort vypořádával s odvoláváním vysoce postavených státních

⁵ Zemětřesení na ministerstvech je možné. Ludvík začíná. *Novinky.cz* [online]. 2016 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/422550-zemetreseni-na-ministerstvech-je-mozne-ludvik-zacina.html>.

⁶ Usnesení vlády České republiky č. 1 108 ze dne 14. prosince 2016.

zaměstnanců po svém a postup rozhodně nebyl jednotný, jak by se možná dalo čekat vzhledem k jeho podřízenosti pod ustanovení zákona o státní službě.

Autor práce považuje za zcela zásadní, že i přes proklamovanou depolitizaci a stabilizaci státní služby je stále možné dosáhnout odvolání nepohodlných náměstků skrze změnu systemizace, kdy proti usnesení o takové změně systemizace v zásadě neexistuje účinná obrana, a to jak v rovině správního práva, tak ve správním soudnictví, jak bude dále rozebráno autorem v této práci.

Snahy o okleštění původně nastavených principů depolitizace a nezávislosti státní služby jsou snad nejvíce patrné ve velké novelizaci zákona o státní službě, kterou se současná vládní garnitura snaží vyprázdnit obsah zákona. Z toho důvodu autor práce této novelizaci a změnám v ní obsažených věnoval v této práci také určitý prostor v kapitole 2.2.

Mezinárodní komparace bude provedena se Slovenskou republikou, kde současná vláda krátce po volbách zaslala do mezirezortního připomínkového řízení zcela nový zákon o štátnej službe. Tento zákon je však málo ambiciózní norma, která se svojí strohostí a rozsahem úpravy nedá v žádném případě srovnat s původně na Slovensku účinnou úpravou regulující poměry služebních zaměstnanců. V kapitole věnující se této problematice je komparativní metodou zpracována původní úprava státní služby na Slovensku s úpravou schválenou a zároveň je zasazena do kontextu se zákonem účinným v České republice.

V diplomové práci byla autorovi částečně vytýkána absence závěru. Autor se však musí přiznat, že závěr absentoval záměrně. Cílem bylo ponechat si prostor pro další analýzu vybraných aspektů implementace a funkčnosti zákona, což je autorem učiněno v této práci rigorózně, která již závěr obsahuje. Je v něm obsaženo autorovo shrnutí a subjektivní názor na kvalitu normy, včetně nástinu možností dalšího vývoje zákona o státní službě, jeho další implementace, zejména po proběhlých sněmovních volbách a názoru na jeho dosavadní a budoucí funkčnost ve světle v něm dosud provedených změn a velké novelizace, která nabyla účinnosti v březnu 2019.

2. Státní služba podle zákona o státní službě

Oblast státní služby a její profesionalizace je tématem stále mimořádně aktuálním. Tomu již v současné době odpovídá i stav odborné literatury k této problematice.⁷ Neudržitelný stav, kdy změny politické reprezentace po volbách způsobovaly doslova personální průvan prakticky ve všech rezortech a tím významným způsobem narušovaly kontinuitu práce nejen na referentských, ale i vedoucích pozicích, donutil vládu k přijetí nového zákona o státní službě.⁸ Tento krok byl nevyhnutelný i kvůli tlaku Evropské komise na českou vládu. Česká republika byla totiž posledním státem Evropské unie, která vůbec neměla upraven speciálním zákonem pracovní poměr státních úředníků, který se tak řídil zákoníkem práce.⁹

2.1 Platná a účinná úprava služebního poměru

Vývoj právní úpravy služebního poměru státních zaměstnanců ústředních správních úřadů nebyl v České republice ani na Slovensku jednoduchou záležitostí. Jedná se o výbušné téma, právní normu, která je politickou reprezentací nechťená a nebýt tlaku Evropské komise, nejspíš by ani v jedné z krajin nikdy nespátřila světlo světa. Všechny tyto vlivy se projevují ve výsledném legislativním díle, většinou ve formě kompromisních řešení, se kterými Evropská komise není zcela spokojena, ale nakonec notifikace proběhly úspěšně. Jak v České republice, tak na Slovensku je již v platnosti několikátá verze služebního zákona, respektive zákona o státní službě. Cílem

⁷ První vydanou publikací byla KOTTNAUER, PŘIB, ÚLEHLOVÁ a TOMANDLOVÁ. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, 367 s. ISBN 978-80-7488-079-7. Další publikace, a především obsáhlé komentáře, následovaly vzápětí, většina z nich byla vydaná ještě před plnou účinností zákona, autor z nich čerpal a jejich seznam je řádně uveden v seznamu použité literatury k této rigorózní práci. Autor práce z důvodu „novosti“ tématu čerpal i z dalších zdrojů, jejichž seznam je řádně uveden v seznamu literatury a dalších zdrojů užitých v této práci. Zejména se jednalo o materiály Sekce pro přípravu státní služby při Úřadu vlády a Sekce státní služby Ministerstva vnitra.

⁸ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Dále v této práci také jako „ZSS“.

⁹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

této kapitoly je stručně představit základní otázky, které daný zákon v České republice upravuje jako výsledek politického kompromisu mezi koaliční vládou a opozicí, v některém případě i mezi stranami vládní koalice navzájem a následně detailně představit úpravu služebního poměru dle zákona o státní službě.

2.1.1. Nový zákon bez Generálního ředitelství státní služby

Až do léta 2014 vše nasvědčovalo tomu, že žádné zvraty v zamýšlené koncepci nového zákona o státní službě s Generálním ředitelstvím státní služby nenastanou. V letních měsících pak proběhla turbulentní jednání, jejichž hlavním výsledkem bylo zrušení Generálního ředitelství státní služby, což se v novém zákoně o státní službě promítlo v § 202¹⁰ a kompetence zrušeného Generálního ředitelství státní služby přešly dílem na náměstka pro státní službu¹¹ a dílem na tzv. státní tajemníky,¹² kteří působí v ministerstvech a jsou nositeli personální pravomoci v daných úřadech. Někteří tvrdí,¹³ že zákon o státní službě touto decentralizací kompetencí ztratil tvář a podlehl politickým dohodám. Úřad vlády je dle názoru autora práce vnímán veřejností spíše nadstranicky a původní myšlenka Generálního ředitelství státní služby, jako organizační jednotky při Úřadu vlády, přispívala k pozitivnímu vnímání odpolitizování státní správy a zvýšení její odbornosti a nadstranickosti. Ministerstvo vnitra, pod jehož nově zřízenou sekci přešly částečně kompetence zrušeného Generálního ředitelství státní služby, je již ze své podstaty monokratický správní úřad, v jehož čele stojí politický představitel – ministr, a je tak politickým úřadem, který vždy alespoň částečně podléhá vlivu politické strany takového ministra, který je v danou chvíli v úřadu. Dle názoru autora práce tak byla přesunem agendy státní služby z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra pošlapána idea depolitizace státní služby již v samém počátku. Autor práce nesouhlasí s politickou

¹⁰ „Generální ředitelství státní služby se zrušuje“. § 202 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹¹ § 185 ZSS.

¹² § 187 ZSS.

¹³ Viz např.: Služební zákon přišel o tvář kvůli účinnosti. *Ihned.cz* [online]. 2014 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <http://pravnihradce.ihned.cz/c1-63112410-sluzebni-zakon-prisel-o-tvar-kvuli-ucinnosti> .

dohodou nad zrušením Generálního ředitelství státní služby, nicméně po slovenských zkušenostech, které jsou také popsány v této práci, vyslovuje potěšení nad alespoň nějakou schválenou a již účinnou verzí zákona o státní službě. Větší otevření výběrových řízení i pro úředníky územně samosprávných celků¹⁴ považuje autor práce za změnu pozitivní, neb z vlastní zkušenosti může potvrdit, že například v úřadu Magistrátu hlavního města Prahy jsou velmi schopní a profesionální úředníci a úřednice, kteří by měli dostat šanci účastnit se výběrových řízení i na vyšší služební místa, jako například místa státních tajemníků. Autor práce také vítá zachování náměstků člena vlády,¹⁵ kteří nebudou ve služebním poměru a budou plnit funkci politických zástupců ministra. Takováto pozice je potřebná a autor práce by si ji nedovolil nazývat pozicí „budižkničemu“, jak populisticky činí prezident republiky. Ministr vlády je časově extrémně náročná profese, jejíž veškeré povinnosti není schopen zvládat jeden člověk sám. I článek č. 38 Ústavy předpokládá, že *„Člen vlády je povinen osobně se dostavit do schůze Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise, kde se však člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast.“* Hlavně tak z důvodu účasti na gesčních výborech, kde je projednáván například návrh zákona, který předkládá příslušné ministerstvo, je více než vhodné, aby ministr, jako politický zástupce ministerstva, měl „k ruce“ i polopolitické náměstků v počtu maximálně dvou osob, kteří budou po odborné, ale i politické linii, hájit návrhy zákonů v Parlamentu a na jiných odborných fórech a komisích. Zcela lichá je tak populistická námitka prezidenta republiky, který se vymezuje proti těmto náměstkům. Existence takovýchto náměstků je dle autora práce v souladu s demokratickými principy přijímání legislativy v České republice.

2.1.2 Základní principy zákona

V druhé polovině roku 2014 byl tak Parlamentem i přes určité obtíže přijat nový zákon o státní službě. Tento nový zákon se oproti původní zrušené úpravě služebního zákona vyznačuje několika rozdíly. Zákon o státní službě má sice celkem třináct částí,

¹⁴ Např. § 187 odst. 1 písm. c).

¹⁵ Tzv. politických náměstků, § 173 ZSS.

neupravuje ale například přípravu na výkon státní služby. Vychází se totiž z koncepce větší otevřenosti a tím pádem má být účast ve výběrových řízeních umožněna většímu počtu osob, kdy obecná a zvláštní část úřednické zkoušky bude skládána až po přijetí do služebního poměru a její opakované neúspěšné složení povede k zániku služebního poměru. Zaměstnanec, který ještě nevykonal úřednickou zkoušku, tak může vykonávat činnosti v oborech státní služby pouze pod odborným dohledem představeného nebo jím určeného zaměstnance.¹⁶

Autor na tomto místě považuje za vhodné seznámit čtenáře se základními principy, na kterých stojí nová právní úprava, která od základů, snad v českém prostředí státní správy až revolučně, mění právní postavení těch, kteří se rozhodnou svoji profesní dráhu spojit se službou státu na úřednických pozicích. Na samotný úvod tohoto seznámení se snad pro úplnost sluší podotknout, že zákon nezasahuje žádným způsobem do právních poměrů úředníků územně – samosprávných celků, kromě toho, že ponechává v platnosti možnost prostupnosti úředníkům mezi službou vykonávanou pro územně – samosprávné celky jako zaměstnavatele a státní službou formou účasti ve výběrových řízeních. Převažuje kariérní systém státní služby s kombinací prvků systému meritního. *KARIÉRNÍ* systém je specifický především tím, že služba se chápe jako celoživotní poslání. Noví zaměstnanci jsou do služby přijímáni pouze na základě výběrových řízení, a to na nejnižší pozice, ze kterých potom postupně postupují vzhůru. Výhodou tohoto systému je profesionalita, loajálnost a zkušenost úředníků. Platové podmínky jsou definovány pomocí tříd a stupňů, které se určují na základě odsloužených let. Zaměstnanci ve služebním poměru mají jistá omezení, která spočívají například v úplném nebo částečném zákazu vedlejších výdělečných činností, omezení práva na stávku, politických aktivit apod. V souvislosti s kariérním systémem se také často skloňuje pojem *definitiva*, který může mít různé významy, ale v praxi znamená hlavně větší ochranu zaměstnance ve státní službě proti ztrátě zaměstnání. Jak již bylo zmíněno shora, cílem kariérního systému je vytvořit především takovou státní správu, která bude nezávislá na politickém prostředí. Nevýhodou je ztráta motivace zaměstnanců a delší čas nutný k povýšení. Na druhou stranu pro *MERITNÍ* systém je

¹⁶ § 29 odst. 3 ZSS.

typický katalog služebních míst, na která mohou být na základě výběrových řízení přijímáni zaměstnanci ze soukromé i veřejné sféry. Služba se v tomto systému zakládá smlouvou a neplynou z ní žádné další speciální benefity. Počítá se s fluktuací mezi veřejným a soukromým sektorem. To je pozitivem i negativem. V pozitivním smyslu je státní správa schopna nalákat i kvalitní uchazeče ze soukromé sféry, kteří jsou ochotni se přihlásit jen do výběrových řízení na vyšší pozice ve státní správě, na druhé straně negativním efektem je poměrně velká nestabilita úřednického aparátu a náchylnost k politickým změnám v úřadu.

Nejpodstatnější změnou, kterou zákon zcela nově zavádí, je veřejnoprávní úprava poměrů osob spadajících do režimu státní služby. Zaměstnanecký vztah státního zaměstnance bude zakládán k České republice, tedy ke státu, založen bude nikoliv pracovní smlouvou, nýbrž rozhodnutím služebního orgánu, a to na předchozí žádost fyzické osoby, přičemž na přijetí do služebního poměru není žádný právní nárok.¹⁷ Spolu s rozhodnutím o přijetí do služebního poměru rozhodne služební orgán zároveň o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jeho jmenování na služební místo představeného. Služební poměr státního zaměstnance pak může skončit toliko způsobem, který stanoví zákon o státní službě. Je zde tak zákonodárcem zvolen analogický postup jako u příslušníků bezpečnostních sborů, který je potvrzen i zvláštním senátem Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, kdy v předmětném rozsudku se uvádí, že „*služební poměr vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Ne každý vztah ke státu má ale podle stávající úpravy takový charakter. Vodítkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní*“.¹⁸ Možné jsou tak v zásadě tři alternativy skončení služebního poměru. Za prvé se jedná o skončení služebního poměru z moci úřední, a to rozhodnutím služebního orgánu (§ 72 ZSS), za druhé skončení služebního poměru

¹⁷ § 23 ZSS.

¹⁸ BĚLECKÝ, Miroslav. Zákon o státní službě a zákony související: komentář. Druhé vydání. Praha: VOX, 2015, s. 131.

státního zaměstnance rozhodnutím na žádost státního zaměstnance (§ 73 ZSS) nebo na základě právní skutečnosti, kterou může být například uplynutí poměru na dobu určitou, úmrtí zaměstnance nebo jeho prohlášení za mrtvého. A za třetí půjde o skončení služebního poměru ze zákona (§ 74 ZSS). Vzhledem k veřejnoprávní úpravě a častému použití postupů dle správního řádu¹⁹ se však přezkum případné zákonnosti služebních rozhodnutí nejen představených ve věcech služby posouvá do roviny správního soudnictví, kdy první přezkumnou instancí jsou zpravidla jednotliví příslušní státní tajemníci či daní vedoucí ústředních správních úřadů, dále pak v případě nesouhlasu s jejich rozhodnutím má zaměstnanec možnost obrátit se s žádostí o přezkum zpravidla na náměstka pro státní službu a pokud ani zde není spokojen, může následně podat žalobu ve správním soudnictví dle správního řádu a soudního řádu správního. Tato rozšířená ochrana služebního veřejnoprávního poměru je jednou z nejpodstatnějších výhod, kterou státním zaměstnancům poskytuje podřazení pod režim zákona o státní službě. Oproti soukromoprávnímu modelu, který se aplikoval na státní zaměstnance před účinností ZSS, respektive soukromoprávnímu modelu s veřejnoprávními omezeními, který se aplikuje na úředníky obcí a krajů dodnes, poskytuje čistě veřejnoprávní model teoreticky státním zaměstnancům, kteří pod něj spadají, především účinnou možnost obrany proti případné politické zvlí, nátlaku nadřízených a účelovým, neobjektivním služebním hodnocením, kterým mohou čelit v případě změny politické reprezentace v čele příslušného správního úřadu. Jinými slovy, jak bude ostatně ještě dále pojednáno v této práci, státního zaměstnance ve veřejnoprávním poměru je mnohem obtížnější se zbavit z čistě politických a neobjektivních důvodů nežli zaměstnance, který podléhá úpravě soukromoprávní.

Přesně definovány jsou v zákoně ty dotčené skupiny státních zaměstnanců, které vykonávají státní službu. Jasně je tak definována občanská státní služba určených zaměstnanců v ministerstvech a dalších úřadech. Zákon se, jak už ostatně z jeho podstaty plyne, nevztahuje na zaměstnance ve veřejném sektoru, jako jsou například učitelé, zdravotníci, zaměstnanci akciových společností s majoritou státu (České dráhy, ČEZ, Lesy České republiky...), a jak již bylo uvedeno, ani na zaměstnance obcí či

¹⁹ Viz § 159 a. n. ZSS.

vyšších územních samosprávných celků vykonávající státní správu, neboť tuto činnost nevykonávají v právním vztahu vůči státu. Vyjmuti jsou také zaměstnanci ozbrojených sil a sborů, protože ti již svoji vlastní právní úpravu mají.

Jednou z proklamovaných změn, o které se zákon také snaží, je tolik potřebná depolitizace státní správy, kterou se zákon pokouší garantovat prostřednictvím omezení politického vlivu ve státní službě,²⁰ kdy se ustanovení služebního zákona nevztahují toliko pouze na politické funkce, jako jsou oni již zmiňovaní náměstci ministra bez přidělených sekcí²¹ a dále na zaměstnance vykonávající činnost pro členy vlády či jejich náměstky. Za takové zaměstnance můžeme považovat například pracovníky tiskového odboru, tiskové mluvčí, rozličné poradce a vedoucí kabinetů ministra a náměstků. Z působnosti zákona jsou tak vyčleněny ty fyzické osoby, které jsou určitým způsobem přímo či nepřímo spojeny s politickou osobou daného ministra. Je to logické, i ministr musí mít šanci si do svého nejužšího týmu dosadit jemu blízké spolupracovníky. Na druhou stranu, tyto osoby jsou i nadále v pracovním poměru na dobu určitou, navázanou na funkční období těch politických představitelů, kteří si je s sebou přivedli, nepožívají tak výhody, které mají jejich kolegové, kteří spadají do režimu zákona o státní službě. Ostatně o snaze o depolitizaci a výkladovém stanovisku náměstka pro státní službu ve vztahu k působení představených v krajských zastupitelstvech je dále pojednáno v této práci.

Jak již bylo popsáno v předchozí části této kapitoly, původní myšlenka ústředního řízení státní služby prostřednictvím Úřadu státní služby (Generálního ředitelství státní služby) v čele s generálním ředitelem státní služby při Úřadu vlády ČR byla v průběhu přijímání zákona vypuštěna. Záměru racionálního a jednotného uspořádání státní služby, zvýšení odborné úrovně zaměstnanců a optimalizaci systemizace ve státní službě tak slouží náměstek pro státní službu, který je však jmenovaný a odvolatelný vládou a podřízena je mu Sekce pro státní službu, která je

²⁰ Viz např. § 80 ZSS.

²¹ § 173 ZSS.

organizační jednotkou Ministerstva vnitra.²² Symbolika střešového orgánu umístěného při Úřadu vlády ČR, kdy vláda je v České republice zpravidla koaliční a tudíž Úřad vlády ČR je personálně obsazován z nominantů více politických stran, byla potlačena umístěním tohoto střešového orgánu ve formě sekce na Ministerstvo vnitra, které vždy bude monokratickým orgánem řízeným ministrem – politikem z konkrétní jedné politické strany.

Na každém ministerstvu je zřízena zcela nově funkce státního tajemníka, který má postavení náměstka pro řízení sekce.²³ Bohužel ani v těchto osobách není zcela naplněna původní myšlenka důsledné depolitizace a striktní oddělení politických a odborných rolí na jednotlivých ministerstvech. Podle původního návrhu měl totiž státního tajemníka jmenovat a odvolávat na ministrovi nezávislý generální ředitel pro státní službu. Jak již víme, tato funkce nebyla zřízena a nebyla ani delegována na náměstka pro státní službu. Státního tajemníka tak na návrh příslušného ministra jmenuje a odvolává vláda, čímž je způsobena výrazná politizace tohoto postu a státní tajemník je tak de facto zcela podřízen ministrovi.

Ani původní záměr nepolitických sekčních ředitelů nebyl zcela naplněn. Jednotlivé sekce na ministerstvech jsou řízeny náměstkami ministra pro řízení sekce, kteří sice spadají do režimu zákona o státní službě, několikanásobně tak však stoupl počet dosavadní počet náměstků na jednotlivých ministerstvech. Bohužel ruku v ruce s tímto nejde úprava dosavadních předpisů týkajících se požitků náměstků ministrů. Tato úprava tak již nyní nevyhnutelně vede k situaci, kdy se podstatně zvyšují náklady na automobily, cestovní náhrady a podobně, na které má nárok každý z náměstků. Politickou funkci a takové vnímání těchto náměstků pak ještě prohlubuje § 9 ZSS, kdy podle těchto ustanovení může ministr stanovit, že příslušný náměstek pro řízení sekce je oprávněn účastnit se místo něho jednání schůze vlády a zastupovat ho i v Parlamentu. Pro dokreslení určité nelogičnosti této části úpravy autor práce považuje za vhodné zmínit, že náměstkami pro řízení sekce bude dle § 55 odst. 1 ZSS jmenovat státní tajemník

²² Viz § 13 ZSS.

²³ Viz § 15 ZSS.

daného ministerstva, i když na ministerstvech jsou si v hierarchii vedení náměstci pro řízení sekcí a státní tajemníci postaveni naroveň, účastní se stejných úrovní porad vedení ministerstva apod.

Další významnou změnou je již zmiňovaná centrální systemizace²⁴ služebních míst²⁵ vypracovávaná ve spolupráci se státními tajemníky Sekcí pro státní službu při Ministerstvu vnitra, a především schvalovaná jako celek vládou. S touto formou schvalování systemizace se pojí zajímavá otázka, a to možnost přezkumu, která je dále rozebrána v této práci. Zde tak pouze ve stručnosti uvádím jeden z názorů, a to že usnesení vlády je forma rozhodnutí vlády podle čl. 67 Ústavy, není tak rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, ani podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jelikož se nejedná o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníka řízení. Z této definice plyne, že usnesení vlády, tedy ani rozhodnutí o systemizaci na její úrovni, nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Změnit usnesení vlády může pouze vláda dalším usnesením. Jak již bylo tedy zmíněno, usnesení vlády učiněná podle čl. 76 Ústavy, kterými jsou i schvalování systemizace, nepodléhají soudnímu přezkumu. S tímto názorem si však autor dovolí dále v této práci polemizovat. Možností soudního přezkumu usnesení vlády se zabýval Nejvyšší správní soud například ve svém rozhodnutí č.j. 8 As 103/2016-90 ze dne 25.4.2017 a Ústavní soud ve svém usnesení č.j. II. ÚS 239/98 ze dne 27.2.2001.

Podstatné změny systemizace, která nabyla účinnosti,²⁶ budou možné jen dojde-li ke změně působnosti správního úřadu nebo k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena, a to v souladu s prováděcím pokynem náměstka pro státní

²⁴ Systemizace je metodou plánování počtu pracovních sil. Systemizací se rozumí stanovení potřebného počtu funkčních míst a odpovídajícího počtu pracovních sil z hlediska účelného fungování dané organizace. Obecně lze systemizaci chápat jako výstup procesu hledání optimálního počtu funkčních míst nutných k zajištění výkonu stanovené činnosti.

²⁵ §§ 17 a. n. ZSS.

²⁶ § 18 ZSS.

službu.²⁷ Měl tak být ukončen stav, kdy si systemizaci pracovních míst podle tarifních tříd dělal každý úřad sám za sebe, bez jakéhokoliv sjednocujícího prvku. Tím bylo mimo jiné zapříčiněno, že se zvyšoval počet míst účelově zařazených do vyšších platových tříd a často byla stejná práce vykonávána v jednotlivých úřadech bez zjevného důvodu v rozdílných platových třídách. Nebyly tak dříve stanoveny ani limity pro počty náměstků, ředitelů odborů a vedoucích oddělení. Každý ministr si tak mohl bez jakékoli konzultace a schvalování upravit „svoje“ ministerstvo k obrazu svému, respektive představě politické strany, která ho na daný rezort nominovala, nebyly ani stanoveny minimální počty zaměstnanců pro zřízení vnitřních útvarů,²⁸ což vedlo k účelovému zřizování mini oddělení nebo odborů pouze za účelem získání příplatku za vedení pro daného, často politicky exponovaného, pracovníka. Nezřídka byla problémem i absence jednotné terminologie, kdy na jednom resortu vykonával určitou činnost ředitel odboru, na jiném vrchní ředitel a na dalším vedoucí kanceláře. Nebyly ani vymezeny pozice, které se mají primárně obsazovat na dobu určitou po dobu funkčního období daného ministra. Často tak nastávala situace, kdy ryze političtí zaměstnanci byli na ministerstvo přijati na dobu neurčitou a následně byli po nástupu nového politického vedení ministerstva v průběhu účelových reorganizací propouštěni s vysokým odstupným, což přinášelo nejen značné finanční náklady, ale zároveň i logicky nástup nových nezkušených zaměstnanců, kteří po dobu (často nejen) svých začátků v úřadu chybovali a rozhodovali v lepším případě nesprávně, v tom horším dokonce nezákonně.

Nábor nových státních zaměstnanců²⁹ je další z oblastí, kde se zcela poprvé naplno projevují, možná až příliš přísné, principy nové právní úpravy. Jak je ostatně popsáno dále v této práci, snaha o co možná největší podrobnost výběrových řízení na

²⁷ Služební předpis náměstka pro státní službu č. 2/2018.

²⁸ V současné době stanoveno nařízením vlády č. 92/2015 Sb. na základě § 205 písm. a) ZSS. **Sekce** je tvořena alespoň 37 systemizovanými místy včetně alespoň 2 systemizovaných míst ředitelů odborů nebo alespoň 1 systemizovaného místa ředitele odboru a 1 systemizovaného místa vedoucího oddělení bezprostředně podřízeného náměstkovi pro řízení sekce / řediteli sekce. **Odbor** je tvořen alespoň 10 systemizovanými místy včetně alespoň 2 systemizovaných míst vedoucích oddělení. **Oddělení** je tvořeno alespoň 4 systemizovanými místy. Ze shora uvedeného existují pouze drobné výjimky, které musí být v návrhu systemizace řádně odůvodněny.

²⁹ §§ 22 a. n. ZSS.

obsazení služebních míst působí v průběhu výběrových řízení značné problémy, které se projevují především v nezájmu uchazečů se do těchto zdoluhavých a administrativně náročných výběrových řízení vůbec hlásit. Snaha o co možná nejdůkladnější administrativní prověření potenciálního uchazeče ještě před tím, než vůbec dorazí na pohovor, vede k situacím, kdy uchazeči musí vynakládat značné finanční prostředky a čas k tomu, aby vůbec shromáždili potřebné materiály pro samotné přihlášení se do výběrového řízení. V současné době, kdy ekonomika roste, toto působí problémy. Na druhou stranu, situaci bylo nutno řešit radikálně. Před schválením zákona neexistoval jednotný systém výběru zaměstnanců, a to včetně katalogu požadavků a předpokladů na ně kladených, seznamu pracovní náplně a stanovení minimálního objemu práce a v neposlední řadě nebyl ani klíč pro sestavování jednotlivých výběrových komisí. Často nebyly předepisovány ani kvalifikační předpoklady na obsazení jednotlivých vypsanych míst. Stávalo se tak, že stačilo vysokoškolské vzdělání, ale bylo již jedno, zda se jednalo o ekonoma nebo zoologa. Samostatnou kapitolou byly bezpečnostní prověrky, které se buď promíjely úplně, nebo se jejich splnění dovolovalo doložit „až po nástupu do funkce“. Těmto shora popsaným praktikám je nově existencí jasně stanovených pravidel pro výběrová řízení na daná systemizovaná místa zařazená v konkrétním oboru služby konec. Obsazování vedoucích míst ve státní správě se tak již napříště má dít pouze veřejně prostřednictvím transparentních výběrových řízení s jasně danými objektivními kritérii a do funkce by měl být jeho výherce, který nejvíce vyhověl kritériím výběrového řízení, přijat rozhodnutím služebního orgánu do služebního poměru, případně ustanoven jmenováním, zpravidla státním tajemníkem či jiným služebním orgánem.

Ruku v ruce s jistějším právním postavením zaměstnanců v režimu zákona o státní službě, které se projevuje dle autora práce především skrze systemizaci služebních míst, však jdou pro tyto zaměstnance i určité nové náročné povinnosti a omezení, která se tak na ně budou vztahovat.³⁰ O omezení jistých politických práv již zde byla řeč, dále se pak jedná i o omezení některých práv občanských. Zejména jde o možnost dočasného přeložení i bez souhlasu zaměstnance, zjednodušené vysílání na služební cestu a

³⁰ § 77 ZSS.

interoperabilita spočívající v převedení na jiné služební místo v daném oboru služby. Dále pak z organizačních důvodů postavení mimo výkon služby, zvláštní důvody vedoucí ke skončení služebního poměru, jako je například dosažení 70 let věku, omezená možnost stávkovat a interně řešená kárná odpovědnost skrze služební orgány.³¹ Kapitolou samostatnou v rámci rozšířených povinností je pak vzdělávání. Ať už máme na mysli vzdělávání vstupní, kdy základní podmínkou pro dosažení odpovídajícího platového stupně a třídy je složení úřednické zkoušky a zkoušky dle příslušného oboru služby, tak vzdělávání následné, které pro úředníky v režimu zákona o státní službě zajišťuje příslušný odbor Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra. Plnění rozšířených povinností státních zaměstnanců v režimu zákona o státní službě poté jednou ročně podléhá přezkumu v podobě služebního hodnocení,³² které vypracovává daný představený a jehož znění má vliv nejen na případné finanční ohodnocení hodnoceného zaměstnance, ale může vést, v případě vícero negativních hodnocení, až k ukončení služebního poměru. Z toho důvodu má zaměstnanec možnost se proti znění služebního hodnocení, se kterým nesouhlasí, bránit, a to prostřednictvím stížnosti dle § 157 ZSS.

S širší paletou povinností zaměstnanců zařazených do režimu zákona o státní službě však musí jít v zájmu určité kompenzace i odpovídající rozšíření jejich práv a výhod. Děje se tak především formou delší dovolené, možností práce z domu a postupným zaváděním tak zvaných sick days. Dále mají zaměstnanci ve služebním poměru právo na další volno na studium a prohlubování kvalifikace a v neposlední řadě možnost se skrze nabídky administrované Sekcí pro státní službu při Ministerstvu vnitra účastnit zahraničních stáží a školení na Evropské univerzitě ve Florencii i jinde.

Jako vždy a všude jsou peníze až na prvním místě, a ne jinak je tomu i u principů, kterými je veden nový zákon o státní službě. První až čtvrtá platová třída stanovená zákoníkem práce se v případě státních zaměstnanců nepoužijí. Základem pro

³¹ §§ 172 a. n. ZSS.

³² §§ 155 a. n. ZSS.

odměňování je tak delegace na zákoník práce s výhradou přednostní speciální úpravy.³³ Avšak státní zaměstnanci pod režimem zákona o státní službě mají vyšší povinnosti a omezení než zaměstnanci v pracovním poměru dle § 303 zákoníku práce. Vzhledem k Listinou zaručenému právu na spravedlivou odměnu za práci je tak nutno s plnou účinností zákona o státní službě přikročit i k navýšení platových tarifů těchto zaměstnanců, kteří spadají pod režim zákona o státní službě, jak ostatně předpokládá i § 145 odst. 1 zákona o státní službě, když stanoví, že výše platových tarifů se stanoví „s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu služby a k jeho významu“. Zákon předpokládá, že státní služba se vykonává ve služebním poměru především na dobu neurčitou.³⁴ Musí zde být však jistá motivace pro zaměstnance, aby o přijetí do služebního poměru vůbec žádal. Pokud by totiž měl jen zvýšené povinnosti a shora popsaná omezení, podléhal by kárné odpovědnosti atd., avšak platové ohodnocení by tyto skutečnosti nereflektovalo, mohla by být teoreticky ohrožena funkčnost celého konceptu státní služby, jelikož by se do služebního poměru neměli uchazeči důvod hlásit. Bohužel ne všechny zamýšlené principy fungování státní služby ve vztahu k platovým podmínkám se podařilo naplnit. Jak informuje server iDnes,³⁵ právě díky shora zmíněné delegaci platových záležitostí na zákoník práce je možno i nadále, navzdory slíbené proklamaci, vyplácet na ministerstvech statisícové částky za takzvané „cílové odměny“, které nepodléhají procentuálnímu omezení nastavenému v zákoně o státní službě. Mimořádné odměny totiž v zákoně o státní službě limituje § 150 odst. 2., který říká, že „činí nejvýše 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě představeného též příplatku za vedení.“ Naproti tomu ony cílové odměny dle zákoníku práce žádné stropy nemají.³⁶ Jejich vyplacení záleží na „splnění předem stanoveného mimořádně náročného úkolu, jehož příprava, postupné zajišťování a konečná realizace bude

³³ §§ 144 a. n. ZSS.

³⁴ § 21 ZSS.

³⁵ Viz Vysoké odměny úředníků jsou minulost, tvrdila vláda. Úřady našly obezličku. *iDnes.cz* [online] 2017 [cit. 2019-07-26]. Dostupný http://zpravy.idnes.cz/odmeny-ministerstvo-zemedelstvi-2016-sluzebni-zakon-fh0-/domaci.aspx?c=A170120_100042_domaci_jkk .

³⁶ Podle § 144 odst. 1 zákona o státní službě ve spojení s § 134a zákoníku práce.

z hlediska působnosti zaměstnavatele zvlášť významná“. Na základě splnění těchto kritérií může zaměstnavatel zaměstnanci, který se na těchto úkolech podílel, poskytnout cílovou odměnu.³⁷ V praxi tuto odměnu schvaluje státní tajemník.

Po obecnějším výčtu základních principů zákona provedeném shora budou nyní autorem práce rozebrány podrobněji instituty týkající se služebního poměru.

2.1.3. Služební poměr a přijímání zaměstnanců do služebního poměru

Služební poměr je chápán jako právní vztah mezi státem a státním zaměstnancem, byť mohou v souvislosti s výkonem služby vznikat i další právní vztahy, například mezi představeným a státním zaměstnancem a podobně. Služební poměr se dělí na služební poměr na dobu určitou a na dobu neurčitou, kdy pouze v zákonem stanovených případech je možno státního zaměstnance přijmout na dobu určitou. V zásadě se jedná o případy, kdy je třeba nahradit dočasně nepřítomného státního zaměstnance a o případy, kdy státní zaměstnanec úspěšně nevykonal úřednickou zkoušku.³⁸ Dále tehdy, když je třeba plnit časově omezené úkoly služebního úřadu, v případě, kdy bude státní zaměstnanec vyslán k výkonu zahraniční služby a při nahrazování jiného státního zaměstnance, kterému byl povolen kratší výkon služby.³⁹

2.1.4 Předpoklady a požadavky pro přijetí do služebního poměru

„Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu.“⁴⁰ Snahou zákonodárce zde bylo dle autora práce jasně poukázat na potřebu, aby do služebního poměru byli přijímáni jedinci nejen vzdělaní, ale i morálně zdatní. V § 25 odst. 1 ZSS zákon dále stanovuje podmínku české státní

³⁷ Dozvídáme se tak (z článku viz pozn. pod čarou č. 35), že například náměstek ministra zemědělství Adamec si za předloňský rok ke svému milionovému platu na mimořádných odměnách přišel na 175 tisíc a zbylých 430 tisíc činily cílové bonusy dle zákoníku práce za „reorganizace hřebčinců, zajištění výplat odškodnění za sucho nebo za osobní přístup při dojednávání parametrů rozpočtu“.

³⁸ § 21 odst. 2 ZSS.

³⁹ § 21 odst. 3 ZSS ve spojení s nařízením vlády č. 137/2015 Sb.

⁴⁰ § 22 ZSS.

příslušnosti či státní příslušnosti k jinému členskému státu Evropské unie nebo státu, jenž je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru, dále dosažení 18ti let věku, plnou svéprávnost, bezúhonnost, dosažení stanoveného vzdělání a zdravotní způsobilost. Lze však ze strany služebního orgánu na základě § 25 odst. 5 ZSS určit i jiné požadavky, které se mohou týkat cizích jazyků, konkrétního oboru vzdělání nebo způsobilosti nakládat s utajenými informacemi. U některých míst je možnost, aby vláda stanovila požadavek výhradně českého státního občanství.

Podmínka státního občanství se v praxi nejčastěji dokládá občanským průkazem. Pro doložení svéprávnosti slouží čestné prohlášení, kdy formulář je připojen jako příloha k metodickému pokynu náměstka pro státní službu č. 6.⁴¹ Relevantní doklad o dosaženém vzdělání je třeba doložit nejpozději v den pohovoru a zpravidla se jedná o diplom příslušné vzdělávací instituce. Zdravotní způsobilost se prokazuje dokladem o lékařské prohlídce od obvodního lékaře a bezúhonnost výpisem z rejstříku trestů.

2.1.5 Rozhodnutí související s přijetím na služební místo

S přijetím na služební místo se pojí celkem tři rozhodnutí – rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, rozhodnutí o zařazení na služební místo a rozhodnutí o jmenování na služební místo. Úprava těchto rozhodnutí je obsažena v § 30 ZSS a v metodickém pokynu náměstka pro státní službu č. 2/2017. Jedná se o mocenský konstitutivní správní akt ve smyslu správního řádu a soudního řádu správního, vydaný služebním funkcionářem. Proti takovému rozhodnutí lze podle § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podat odvolání u služebního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a to do 15 dnů ode dne jeho oznámení. Odvolacím orgánem je pak služební orgán nadřízený služebnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, a to podle § 162 odst. 4 ZSS. Takové odvolání proti rozhodnutí nemá však v souladu s § 168 odst. 2 ZSS odkladný účinek.

V případě přijetí do služebního poměru je vždy rozhodnuto i o zařazení na služební místo nebo rozhodnuto o jmenování. Rozhodnutí o zařazení na služební místo,

⁴¹ Dostupné z <http://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/p5-vzor-cestne-prohlaseni-o-svepravnosti-docx.aspx> .

respektive rozhodnutí o jmenování, lze vydat samostatně těm uchazečům, kteří již jsou státními zaměstnanci.

Rozhodnutí musí mít obecné náležitosti podle správního řádu, obsahují tedy část výrokovou, odůvodnění a poučení. Dále označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, jednací číslo, datum vyhovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení a funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné osoby.⁴² Samozřejmostí je i identifikace všech účastníků. Zákon o státní službě stanoví sám další náležitosti, kterými jsou jméno a příjmení a akademické tituly přijímaného účastníka, jeho datum a místo narození, obory služby daného služebního místa včetně jeho názvu a den nástupu do služby na tomto místě, dále údaj o době trvání služebního poměru, identifikace služebního úřadu, kde bude služba vykonávána a služební působiště, služební označení a platové zařazení.

2.1.6 Změny služebního poměru

Život přináší státnímu zaměstnanci různé situace, na které je třeba reagovat i formou změny služebního poměru. Takové změny se mohou udát na základě dohody nebo naopak na základě jednostranného úkonu služebního orgánu, kdy taková změna je pak nezávislá na vůli státního zaměstnance.

Změny služebního poměru jsou taxativně vymezeny v § 44 ZSS a jsou jimi vyslání na služební cestu, přeložení, zproštění výkonu služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání nebo z důvodu vazby, zařazení na jiné služební místo, změny doby trvání služebního poměru, jmenování a odvolání ze služebního místa představeného, převedení na jiné služební místo, zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, z důvodů mateřské nebo rodičovské dovolené, z důvodu pozastavení služby, za změnu je považováno i zastupování, vyslání k výkonu zahraniční služby a zařazení po jeho ukončení, zkrácení služební doby a přerušení výkonu služby z důvodu dalšího vzdělávání nebo odborné stáže.

⁴² § 69 odst. 1 správního řádu.

2.1.6.1 Zproštění výkonu služby

Zproštění je upraveno v § 48 ZSS a je spojeno automaticky se dvěma událostmi, a to důvody vazby a zahájením trestního stíhání, přičemž se musí jednat o trestní stíhání pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin z nedbalosti ve věcech veřejných. Orgány činné v trestním řízení mají povinnost v co nejkratší době informovat služební orgán o takové skutečnosti, aby ten mohl v takových případech konat.

2.1.6.2 Zařazení na jiné služební místo a změna doby trvání služebního poměru

Na jiné služební místo se zařazují zaměstnanci, kteří již jsou ve služebním poměru, ale na základě úspěšného výběrového řízení nebo ukončení postavení mimo službu se zařazují na dané služební místo. Není tím tak ovlivněno trvání jejich služebního poměru jako takového. Změna doby trvání může následovat tehdy, když daný státní zaměstnanec úspěšně vykonal úřednickou zkoušku, kdy jejím vykonáním se mění služební poměr z doby určité na dobu neurčitou.

2.1.6.3 Odvolání ze služebního místa představeného

Rozdílem oproti zákoníku práce je skutečnost, že dle ZSS lze představeného odvolat z jeho služebního místa pouze na základě důvodů uvedených v § 60 odst. 1 ZSS, kdy se jedná o zrušení služebního místa představeného, nevyhovující služební hodnocení, zdravotní nezpůsobilost nebo nezpůsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi a v případě zproštění z důvodu vazby. I samotný představený má možnost se svého místa vzdát a služební orgán je poté povinen do 60 dnů od podání písemné žádosti vydat rozhodnutí o odvolání.

2.1.6.4 Převedení na jiné služební místo

Převedení je dle ZSS možno v osmi případech a jde o důsledek nemožnosti dále vykonávat službu na současném služebním místě. Jedná se o zdravotní důvody, odvolání ze služebního místa představeného, zrušení služebního místa z důvodu změny systemizace, uplynutí doby, která se vázala na zařazení na služební místo, nezpůsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi, pozbytí státního občanství České republiky a odmítnutí uzavření dohody o zákazu konkurence, tedy konkurenční doložky.

Převedení ze zdravotních důvodů vždy musí podléhat objektivnímu posouzení a být doloženo lékařským posudkem. Zákon pamatuje i na těhotné státní zaměstnankyně.

2.1.6.5 Zařazení mimo výkon služby

Při využití tohoto institutu státní zaměstnanci nadále trvá služební poměr, a to i tehdy, pokud není zařazen na služebním místě nebo jmenován na pozici představeného. Častým důvodem pro zařazení mimo výkon služby jsou organizační důvody. Za takové důvody zákon považuje odvolání ze služebního místa představeného, zrušení služebního místa, uplynutí doby zařazení na služební místo bez současného skončení služebního poměru, pozbytí způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi, pozbytí státního občanství České republiky a odmítnutí uzavření „konkurenční doložky“. Zařadit mimo službu lze také ze zdravotního důvodu, pokud státní zaměstnanec pozbyl na základě lékařského posudku způsobilost vykonávat dosavadní službu nebo ji nesmí konat pro služební úraz, nemoc z povolání nebo ohrožení takovou nemocí. Zařazení mimo výkon služby je však až krajní možnost, před takovým zařazením je na místě nejprve snaha o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo. Takové převedení nepodléhá souhlasu státního zaměstnance, je tak možné i proti jeho vůli. Doba zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů může trvat maximálně šest měsíců a po tuto dobu pobírá takový státní zaměstnanec 80 % jeho původního platu. Důvody pro zařazení mimo výkon služby jsou i čerpání mateřské a rodičovské dovolené, výkon funkce v odborové organizaci nebo pozastavení služby – v takových případech plat státnímu zaměstnanci nepřísluší. Pozastavení služby se děje v případech taxativně vyjmenovaných v § 33 odst. 1 a jedná se souhrnně o politické nebo jinak exponované funkce, které by mohly působit střet zájmů státního zaměstnance.

2.1.7 Skončení služebního poměru

Úpravu skončení služebního poměru nalezneme v hlavě V. ZSS, kdy služební poměr může být ukončen pouze na základě zákonem předpokládaných situací. Nejedná se tak o žádnou definitivu, nicméně státnímu zaměstnanci jsou poskytovány základní záruky stability jeho služebního poměru vyplývající z toho, že jeho služební místo může být zrušeno proti vůli státního zaměstnance (pokud pomineme případy porušení služebních povinností) jen v důsledku změny systemizace nebo v důsledku opakovaně

nevyhovujících výsledků služebního hodnocení. S výjimkou smrti státního zaměstnance nebo jeho prohlášení za mrtvého či ukončením na základě uplynutí doby určité u takového služebního poměru, může služební poměr skončit na základě rozhodnutí služebního orgánu, na požádání státního zaměstnance nebo na základě zákonem vymezených právních skutečností.

2.1.7.1 Skončení na základě rozhodnutí služebního orgánu

Rozhodnutím služebního orgánu může služební poměr státního zaměstnance skončit pouze na základě taxativně vymezených skutečností. Prvním v řadě takových skutečností je pozbytí občanství členského státu Evropské unie nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru, s výjimkou takových služebních míst, pro které je podmínkou výhradně české státní občanství.

Novým prvkem, který zavedl zákon o státní službě, je prvek služebních hodnocení. Opakované dosažení nevyhovujících výsledků služebního hodnocení je důvodem pro ukončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu. Služebnímu hodnocení podléhá jedenkrát ročně každý státní zaměstnanec, jestliže v uplynulém kalendářním roce trval jeho služební poměr minimálně šest měsíců. Služební hodnocení musí bezpodmínečně obsahovat závěr, který hodnotí výsledky a stanovuje individuální cíle pro další osobní rozvoj hodnoceného státního zaměstnance. Takovými cíli mohou být například účast na odborných školeních, prohlubování jazykových znalostí a podobně. Státní zaměstnanec může být hodnocen stupni vynikající, dobrý, dostačující a nevyhovující. Je – li státní zaměstnanec hodnocen stupněm *nevyhovující*, provede se nové služební hodnocení státního zaměstnance, a to nejdříve za šest měsíců od doby, kdy byl státní zaměstnanec seznámen se svým nevyhovujícím hodnocením. Na služební hodnocení jsou také navázány osobní příplatky. Dle § 155 odst. 3 ZSS se hodnotí znalosti a dovednosti, výkon služby z hlediska správnosti, rychlosti a samostatnosti v souladu se stanovenými individuálními cíli vyplývajícími z hodnocení státního zaměstnance, dále dodržování služební kázně a výsledků vzdělávání. Nařízením vlády č. 134/2015 Sb. jsou pak stanoveny procentuálně váhy pro jednotlivé kategorie hodnocení, které zohledňují zároveň zařazení státního zaměstnance do jednotlivých platových tříd. U státních zaměstnanců zařazených ve vyšších platových třídách je tak

kladen vyšší důraz při hodnocení na znalosti a dovednosti, než u státních zaměstnanců zařazených do nižších platových tříd.

Proti negativnímu služebnímu hodnocení ve věcech služby a služebního poměru dle § 155 odst. 4 ZSS je státní zaměstnanec oprávněn podat stížnost, tou je služební orgán povinen se zabývat a do 30 dnů ji vyřídit. Odvolání proti rozhodnutí o služebním hodnocení státního zaměstnance podat nelze,⁴³ dle autora práce se tak materiálně jedná nejspíše o správní akt, nicméně formálně to není rozhodnutí podle správního řádu. Avšak podá-li státní zaměstnanec odvolání proti rozhodnutí o skončení služebního poměru (nebo o odvolání ze služebního místa představeného), lze v rámci odvolacího řízení přezkoumat i služební hodnocení obsahující závěr o tom, že ve službě dosahoval nevyhovujících výsledků.⁴⁴

Nesplnění jiného předpokladu potřebného k výkonu služby je dalším důvodem, který vede k ukončení služebního poměru na základě rozhodnutí služebního orgánu. Takovou situaci může být například odebrání akademického titulu, který je nezbytný pro výkon činnosti státního zaměstnance na daném systemizovaném místě. Dále je takovým důvodem pravomocné rozhodnutí o omezení svéprávnosti státního zaměstnance na základě zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Rozhodnutím služebního orgánu končí služební poměr také ve chvíli, kdy marně uplyne šestiměsíční doba zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z organizačních důvodů.

2.1.7.2 Skončení služebního poměru ze zákona

Důvody pro skončení služebního poměru ze zákona upravuje § 74 ZSS a těchto důvodů je celkem osm.

Takovými důvody jsou pravomocné odsouzení pro nedbalostní trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných nebo pro jakýkoliv úmyslný trestný čin. V případě

⁴³ § 159 odst. 2 písm. j) ZSS.

⁴⁴ § 168 odst. 3 ZSS.

odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody končí služební poměr dnem, kdy rozsudek nabyde právní moci. V případě, že byl státní zaměstnanec stíhán pro úmyslný trestný čin nebo pro nedbalostní trestný čin proti pořádku ve věcech veřejných, jehož sankce nesmí být přísnější než odsouzení k trestu odnětí svobody na pět let, avšak namísto vydání rozsudku bylo trestní stíhání zastaveno za současného schválení narovnání, končí služební poměr dnem nabytí právní moci rozhodnutí. Na základě ustanovení trestního zákoníku lze udělit trest zákazu činnosti výkonu služby. V takovém případě dojde rovněž ke skončení služebního poměru ke dni nabytí právní moci takového rozhodnutí.

V případě rozhodnutí o omezení svéprávnosti státního zaměstnance zákon rovněž předpokládá skončení služebního poměru ze zákona právní mocí takového rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že zákon o státní službě zavedl i kárná provinění, je tak jedním z dalších důvodů skončení služebního poměru kárné opatření v podobě propuštění ze služebního poměru. K takovému skončení služebního poměru by však mělo docházet výjimečně, pokud nelze daného státního zaměstnance potrestat jinak.

Dalším z důvodů skončení služebního poměru ze zákona je opakované nevykonání úřednické zkoušky, kdy služební poměr končí posledním dnem měsíce, ve kterém byl konán druhý (a poslední) pokus o její složení, a státní zaměstnanec neuspěl.

Posledním z důvodů skončení služebního poměru ze zákona je dosažení věku 70 let, kdy služební poměr automaticky zaniká k 31. 12. daného kalendářního roku, ve kterém daný státní zaměstnanec dosáhl právě 70 let věku.

Mimo shora uvedené důvody se k důvodům skončení služebního poměru ze zákona řadí také speciální případy, které jsou taxativně vypočteny v § 33 odst. 2 ZSS. Jsou jimi výkon funkce soudce, vyššího soudního úředníka, státního zástupce nebo vyššího úředníka státního zastupitelství, člena nebo kontrolora Nejvyššího kontrolního úřadu, vojáka z povolání a příslušníka bezpečnostního sboru.

2.1.7.3 Skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance

Služební poměr může být ukončen také na základě žádosti státního zaměstnance, kdy v takovém případě končí služební poměr do 60 dnů od písemného podání takové žádosti.

Při ukončení služebního poměru se státnímu zaměstnanci vydává vždy služební posudek a potvrzení o službě, kdy tyto jsou upraveny v hlavě VI části druhé ZSS. Tyto dokumenty se doručují výhradně do vlastních rukou a je povinností služebního orgánu je vydat. Služební posudek vychází ze služebního hodnocení a smí obsahovat jen skutečnosti týkající se výkonu služby. Potvrzení o službě naproti tomu obsahuje státním zaměstnancem vykonávané obory služby, dobu trvání služebního poměru, závazky vůči služebnímu úřadu, informace o srážkách z platu, uvedení důvodu skončení služebního poměru a skutečnosti pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti. Osobní spis státního zaměstnance se po skončení jeho služebního poměru na základě služebního předpisu č. 2/2017 uzavře a uloží se na dobu 50 let.

2.1.8 Odměňování státních zaměstnanců

Odměňování státních zaměstnanců je upraveno v části deváté ZSS. Ihned v § 144 odst. 1 je odkazováno na zákoník práce, kdy je nastaven vztah speciality ZSS vůči zákoníku práce.

Přílohy č. 1 a 2 k ZSS pak stanovují platové třídy ve vztahu ke vzdělání, služební označení a vymezení činností pro státní zaměstnance, kteří jsou v takových třídách zařazeni. V příloze č. 2 pak nalezneme procentuální limity pro výše příplatků za vedení, a to včetně rozdělení podle toho, zda představení působí na ústředních správních úřadech, správních úřadech s celostátní působností, správních úřadech s územní působností nebo ostatních správních úřadech.

Jak již bylo řečeno výše v této práci, osobní příplatek je přímo navázán na služební hodnocení. Celkový úhrn vyplacených odměn pak nesmí dle ZSS překročit 25 % z ročního úhrnu nejvyššího platového tarifu a nejvýše přípustného osobního příplatku v příslušné platové třídě a v případě představeného též příplatku za vedení, který mu lze jako nejvýše přípustný přiznat. Cílové odměny jsou však z tohoto limitu vyjmuty.

2.1.9 Výběrová řízení dle ZSS

Úpravu výběrových řízení nalezneme v § 24 zákona o státní službě a v prováděcích předpisech, kterými jsou metodické pokyny náměstka pro státní službu. Podstatnou novinkou pro personalisty na úřadech podléhajících pod režim zákona o státní službě je situace, kdy výběrová řízení jsou vedena v režimu správního řízení podle správního řádu s úpravou *lex specialis* právě v zákoně o státní službě. Zájemce o dané služební místo se tak nazývá žadatelem, respektive žadatelem o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo žadatelem o jmenování na služební místo představeného nebo žadatelem o zařazení na jiné služební místo v případě, že státní zaměstnanec chce na základě výběrového řízení přejít na jiné služební místo. Pozitivem zavedení formalizovaných výběrových řízení by měla být větší transparentnost, zatímco negativem je vysoká administrativní náročnost.

Proces výběrového řízení se rozpadá na několik fází, které budou v následujících odstavcích rozepsány.

První fáze počíná vyhlášením výběrového řízení skrze oznámení o vyhlášení výběrového řízení na úřední desce příslušného služebního úřadu a v Informačním systému o státní službě. Za vyhlášení je odpovědný příslušný služební orgán. § 24 ZSS odst. 7 a § 25 obsahují požadavky, které musí obsahovat dané oznámení o vyhlášení výběrového řízení. Mezi základní požadavky řadíme občanství ČR, občanství EU nebo občanství státu, který je smluvním státem Dohody o evropském hospodářském prostoru (není-li určena pouze podmínka českého státního občanství) a dosažení věku 18 let, svéprávnosti, bezúhonnosti, potřebné zdravotní způsobilosti a dosažení potřebného vzdělání na dané služební místo.

Z dalších nezbytných náležitostí musí být uvedeno služební místo, které má být výběrovým řízením obsazeno, obor služby, kterého se výběrové řízení týká, doba trvání služebního poměru, zařazení do platové třídy a datum, do kdy je možné zasílat služebnímu orgánu žádosti k přijetí na dané služební místo. Uvedena musí být také požadovaná způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi.

Výběrová komise je zpravidla tříčlenná a její členové jsou kromě ministerstev a Úřadu vlády jmenováni a odvoláváni vedoucími služebních úřadů. V ministerstvu nebo Úřadu vlády jmenuje a odvolává členy výběrové komise státní tajemník a na návrh příslušného ředitele odboru vybere dva členy.

Podávání žádostí žadateli se děje v písemné formě v zapečetěných obálkách u příslušného služebního úřadu, který vyhlásil výběrové řízení na služební místo. Již v obálce musí být obsaženy všechny náležitosti předepsané pro přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo pro jmenování na služební místo představeného, kterými jsou Žádost o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo státního zaměstnance, Písemné čestné prohlášení o státním občanství, Písemné čestné prohlášení o svéprávnosti, Údaje poskytnuté žadatelem tvořící přílohu oznámení o výběrovém řízení, Písemné čestné prohlášení o dosaženém vzdělání, Písemné čestné prohlášení o zdravotní způsobilosti a žádost o provedení pracovnělékařské prohlídky. Navíc samozřejmě ještě strukturovaný profesní životopis a často ještě písemná práce v rozsahu minimálně dvou normostran na určité téma.⁴⁵ Mimo tyto shora zmíněné požadavky doložené pouze čestnými prohlášeními a jinými neověřenými dokumenty, je třeba navíc dodat výpis z Rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce, avšak při poskytnutí potřebných osobních údajů si služební orgán vyžádá výpis z evidence z Rejstříků trestů sám podle § 26 odst. 1 věty třetí zákona o státní službě. Obálky jsou uchovávány odděleně od ostatních došlých zásilek a otevírají se hromadně za přítomnosti více osob, ať už zaměstnanců služebního úřadu nebo členů výběrové komise, a to až po uplynutí lhůty pro podání žádosti. Služební orgán vyhotoví o otevírání obálek protokol, ve kterém musí být obsaženy závěry o tom, které žádosti obsahují všechny náležitosti nezbytné k tomu, aby mohl být žadatel případně pozván na pohovor a zároveň shrnutí, které žádosti takové náležitosti neobsahují a musí být tak vyřazeny. Vyřazeny musí být i žádosti doručené po lhůtě pro podání žádosti. O vyřazení nevydává služební orgán rozhodnutí o zamítnutí žádosti, pouze se žadatel písemně vyrozumí se stručným uvedením důvodu, z jakého byla žádost vyřazena, kdy takový důvod se logicky musí shodovat s důvodem uvedeným v protokolu o otevírání obálek.

⁴⁵ Požadavky na podklady viz např. <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyberova-rizeni-sekce-pro-statni-sluzbu.aspx> .

Při vyřazení žádosti ze shora uvedených důvodů zákon nepředpokládá možnost podání opravného prostředku.

Žadatelé, jejichž žádosti nebyly vyřazeny, jsou pozváni na přijímací pohovor před výběrovou komisí, ze kterého se vyhotovuje protokol nazvaný „Záznam z jednání“. K pohovoru musí být pozváni všichni uchazeči, jejichž žádost nebyla vyřazena. Výběrová komise si ze svého středu zvolí předsedu a hlasuje o programu jednání – pohovorů. Komise si zároveň schválí jednací řád a způsob hlasování. Uchazeč je při pohovoru podroben otázkám souvisejícím s oborem služby na služebním místě, o které se uchazeč hlásí. Cílem je objektivně prověřit odborné znalosti uchazeče. Komise na závěr pohovorů vybere uchazeče, kteří uspěli a kteří neuspěli. Z úspěšných vybere nejvýše tři nejvhodnější žadatele, kteří jsou předloženi přímému představenému a jednomu z nich, kterého vybere představený, je následně nabídnuto přijetí do služebního poměru. Odmítne-li takto vybraný žadatel, vybírá se z dalších úspěšných žadatelů. Není-li žádný úspěšný, výběrové řízení se zastaví a vyhlásí se znovu.

I o samotném průběhu pohovorů se vyhotovuje záznam, a to „Protokol o průběhu a výsledku výběrového řízení“. Náležitosti tohoto protokolu jsou uvedeny v § 164 odst. 3 ZSS a patří mezi ně označení služebního orgánu, název služebního místa a daný obor služby, jména členů výběrové komise a výsledek výběrového řízení. Součástí tohoto protokolu je i jmenování tří nejvhodnějších žadatelů, kteří jsou v protokolu uvedeni v abecedním pořadí. Námitky proti takovému protokolu mohou neúspěšní žadatelé podat do 5 dnů ode dne, kdy jim byl tento protokol doručen. Výběrová komise o takových námitkách musí rozhodnout do 15 dnů, kdy rozhodne, zda je zamítne nebo jim vyhoví. Vyhoví-li námitkám, výběrové řízení se zruší. Nejsou-li námitky podány, dohodne se bezprostředně nadřízený představený a služební orgán o výběru nejvhodnějšího žadatele ze tří žadatelů, kteří byli komisí vybráni jako nejvhodnější. K takové písemné dohodě musí dojít; pokud se tak nestane, má to za následek zrušení výběrového řízení.

Dojde-li úspěšně k dohodě mezi služebním orgánem a bezprostředně nadřízeným představeným, rozhodne služební orgán o přijetí daného žadatele do služebního poměru a jeho zařazení na dané služební místo nebo o jmenování na místo

představeného. Vyhotovení takového rozhodnutí se řídí správním řádem a zákonem o státní službě. Služebním slibem, který musí státní zaměstnanec složit v den nástupu do služby, lze považovat celý proces výběrového řízení za zcela ukončený.

Určitou výjimkou ze shora uvedených všeobecně platných principů výběrových řízení byla výběrová řízení na místa prvních představených po účinnosti zákona o státní službě. Zde se od počátku ukázala jistá nerovnost, která na tato místa představených na ministerstvech zvýhodňovala výrazně tehdejší vedoucí sekcí, ředitele odborů a náměstky,⁴⁶ kteří nemuseli, jako všichni ostatní mimo ministerstva, dokládat dobu odpracovanou v poslední letech ve službách státní správy. Toto ulehčení bylo dle autora práce částečně diskriminační a umožnilo tehdejší politické garnituře obsadit místa představených nominanty tehdejší vládní reprezentace, které si tehdejší ministři na ministerstva přivedli se svým příchodem a kterých se noví ministři následně velmi těžko zbavovali, ku příkladu přes účelové změny systemizací, jak bude ostatně dále popsáno v této práci, a to i v případě, že jejich odborné kvality neodpovídaly potřebám na té dané pozici. Navíc výběrové komise na nové náměstky byly složeny ze čtyř osob, kdy dvě jmenuje ministr daného rezortu a z těchto svou osob je jeden z nich předseda, jehož hlas má v případě rovnosti hlasů rozhodující hlas.

Všeobecně je možno konstatovat, že administrativně náročná výběrová řízení se stala i určitou bariérou pro uchazeče o vstup do státní služby. Téma samotné bylo poměrně výrazně medializováno,⁴⁷ kdy náměstek pro státní službu informoval, že nedostatek jak kandidátů, kteří se přihlašují do výběrových řízení, tak podstav na jednotlivých rezortech, má v plánu řešit například návrhem na zavedení náborového příspěvku až sto tisíc korun pro úspěšné uchazeče na místo, které by se ani třikrát po sobě nepodařilo obsadit na základě výběrového řízení bez náborového příspěvku. Vláda zároveň vzhledem k příznivé makroekonomické situaci přijala několik usnesení,

⁴⁶ Viz Náměstci dostali pardon, nemusí dokládat praxi. *Novinky.cz* [online] 2015 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/384996-namestci-dostali-pardon-nemusi-dokladat-praxi.html> .

⁴⁷ Viz Lidé nechtějí dělat pro stát. Nástupní plat je mizerný, výběr zdlouhavý. *iDnes.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/dopady-sluzebniho-zakona-0h7-/domaci.aspx?c=A160627_221850_domaci_neh .

na základě kterých stoupnou platy ve veřejném sektoru, včetně platů zaměstnanců pod režimem zákona o státní službě. Vzhledem k popsané situaci přišli odpovědní činitelé i s dalšími návrhy na úpravu funkčnosti výběrových řízení, jako je úprava platových podmínek, které by měly více odpovídat praxi uchazečů, konkurzy se zase měly zkrátit tím, že k ústnímu pohovoru by šli jen úspěšní uchazeči z písemného kola a tak podobně. Navrhované změny byly zakomponovány v novele zákona o státní službě,⁴⁸ která v Parlamentu prošla úspěšně legislativním procesem a byla vyhlášena jako zákon č. 144/2017 Sb.

2.1.10 Úřednická zkouška

Úřednická zkouška je novinkou, se kterou se musí vypořádat všichni státní zaměstnanci spadající pod režim zákona o státní službě. Upravena je jak v zákoně o státní službě, tak v nařízeních vlády, stejně jako v metodických pokynech náměstka ministra vnitra pro státní službu.

Úřednickou zkoušku musí vykonat každý státní zaměstnanec, a to pod sankcí skončení služebního poměru v případě nesložení nebo neúspěšných pokusů o složení této zkoušky. Úřednická zkouška je tvořena ze dvou částí, a to části obecné a části zvláštní. Složení úřednické zkoušky nemá však vliv pouze na samotné trvání služebního poměru, nýbrž i na platové ohodnocení a možnost samostatně vykonávat svěřené úkoly. § 29 ZSS státní zaměstnance bez vykonané úřednické zkoušky řadí pod nejnižší platový tarif v platové třídě, která je stanovena pro služební místo a obory služby, pod které je takový zaměstnanec zařazen smí vykonávat pouze pod odborným dohledem představeného nebo jiného představeným určeného zaměstnance.

Obecná část úřednické zkoušky se koná písemně a jejím účelem je dle § 36 odst. 2 zákona o státní službě ověřit, zda státní zaměstnanec má potřebné znalosti organizace a činnosti veřejné správy, práv, povinností a pravidel etiky státního zaměstnance, právních předpisů obecně dopadajících na činnost státní správy a práva Evropské unie. Sekce pro státní službu na Ministerstvu vnitra již publikovala seznam testových otázek, kdy tyto otázky nejsou náročné a odpovídají tak otázkám, kterým čelí úředníci vyšších

⁴⁸ Sněmovní tisk č. 798, 7. volební období.

územně samosprávných celků, jejichž zkouška je s obecnou částí zkoušky státních zaměstnanců uznatelná.

Zvláštní část úřednické zkoušky se skládá ústní formou, a to po úspěšném složení obecné části úřednické zkoušky. Dle § 36 odst. 3 ZSS je účelem zvláštní části úřednické zkoušky ověřit, zda daný státní zaměstnanec má potřebné vědomosti a schopnosti a je dostatečně odborně připraven pro další výkon služby v oboru služby, k jehož výkonu byl na služební místo zařazen nebo jmenován. Na rozdíl od obecné části, kterou zabezpečuje Ministerstvo vnitra, zvláštní část úřednické zkoušky zabezpečuje ústřední správní úřad ve spolupráci se služebním úřadem a tato zvláštní část úřednické zkoušky se skládá z konkrétního oboru služby. Jednotlivé obory služby mají své gestory včetně seznamu zkušebních otázek a seznamu odborné literatury.

Úřednická zkouška se koná na žádost, kterou musí žadatel podat. Obecná a zvláštní část úřednické zkoušky jsou konány bezprostředně po sobě a v případě neúspěchu u obecné části, která se skládá jako první, se uchazeč nemůže účastnit zvláštní části úřednické zkoušky. O průběhu úřednické zkoušky se vyhotovuje protokol a záznam. Při úspěšném splnění je vydáno státnímu zaměstnanci osvědčení. Při neúspěšném složení je státnímu zaměstnanci vystavena zpráva o neúspěšném vykonání úřednické zkoušky.

Úřednická zkouška se nemusí nutně konat ve služebním úřadu státního zaměstnance, ale může být konána i v jiném, například ústředním, služebním úřadu. Složení zkušební komise musí být známo minimálně 23 dnů předem a pro každý obor služby musí být zřízeny minimálně 2 stálé zkušební komise. U obecné části úřednické zkoušky je podmínkou pro úspěšné splnění správné zodpovězení minimálně 22 otázek z 30 zadaných. Hodnocení zvláštní části je komplexnější a odpovídá různorodým zařazením pod obory služby pro rozličné státní zaměstnance. Ve zvláštní části úřednické zkoušky se losují 3 otázky, přičemž pro její úspěšné složení je nezbytné, aby uchazeč o její složení vyhověl alespoň ve dvou z těchto otázek.

2.1.11 Služební hodnocení

Jak již bylo popsáno v kapitolách výše v této práci, velmi důležitým prvkem, který nově přinesl zákon o státní službě, jsou služební hodnocení, která mají vliv jak na výši odměňování státních zaměstnanců, tak na případné skončení služebního poměru při opakovaných nevyhovujících služebních hodnoceních. Služební hodnocení je upraveno v § 155 ZSS a dále v služebním předpise náměstka ministra vnitra pro státní službu⁴⁹ tak i v nařízeních vlády.⁵⁰ Služební hodnocení tak má sloužit jako jeden z hlavních nástrojů pro zavedení transparentního a spravedlivého odměňování státních zaměstnanců spadajících do režimu zákona o státní službě. Zároveň se jedná o objektivizovanou záruku proti svévolným „výpovědím“ ze strany služebního orgánu z důvodu neuspokojivých pracovních výsledků státního zaměstnance.

Každý představený tak má povinnost hodnotit své podřízené vždy jednou ročně, a to v prvním čtvrtletí nového roku za rok uplynulý, a to v součinnosti se služebním orgánem. Zároveň se však služební hodnocení provádí jen u těch státních zaměstnanců, kteří byli v uplynulém roce ve služebním poměru více než 6 měsíců. V určitých případech, jakými jsou přechod státního zaměstnance na jiný služební úřad, nebo tehdy, když státní zaměstnanec dosáhl nevyhovujících výsledků, se služební hodnocení provádí i mimo shora popsany časový rámeček. Jak již bylo popsáno výše v této práci, v případě, že státní zaměstnanec ani v druhém hodnocení nedosáhl lepšího výsledku než nevyhovujícího, dochází u něj ke skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu.

Zákon o státní službě, prováděcí nařízení vlády a služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu uvádějí jednotlivé okruhy, ve kterých jsou státní zaměstnanci hodnoceni. Jsou jimi:

- znalosti a dovednosti, u kterých se hodnotí znalost právních předpisů, které státní zaměstnanec využívá k výkonu služby a jeho dovednosti;
- výkon státní služby z pohledu rychlosti, správnosti a samostatnosti;
- dodržování služební kázně;

⁴⁹ č. 11/2015.

⁵⁰ např. 134/2015 Sb.

- výsledky vzdělávání.

Představený, který hodnocení provádí, a je tak nazýván hodnotitel, zhodnotí hodnoceného státního zaměstnance v jednotlivých hodnocených okruzích v souladu v postupem uvedeným v nařízení vlády a následně zpracuje služební hodnocení písemně, k čemuž využije příslušný formulář. Stupně hodnocení, kterých může státní zaměstnanec dosáhnout, jsou vynikající, dobrý, dostatečný nebo nevyhovující. Hodnocení státního zaměstnance dále obsahuje zpravidla stanovení individuálních cílů pro další osobní rozvoj státního zaměstnance a doporučení na snížení, ponechání nebo zvýšení osobního příplatku státního zaměstnance. Rozhodnutí o změně či ponechání osobního příplatku je však ve výlučné gesci služebního orgánu, tudíž z doporučení představeného ve služebním hodnocení neplyne nárok na případné zvýšení osobního ohodnocení.

Jedinou obranou proti služebnímu hodnocení pro hodnoceného státního zaměstnance je stížnost,⁵¹ kterou vyřizuje ve lhůtě 30 dní přímo nadřízený služební orgán, není-li stanoveno jinak.⁵² Takovou eventualitou je případ, že by byl se státním zaměstnancem skončen rozhodnutím služebního orgánu služební poměr nebo byl odvolán na základě nepříznivých služebních hodnocení z místa představeného. Proti takovému rozhodnutí může dotčený státní zaměstnanec podat odvolání a v rámci tohoto odvolání je možné i přezkoumat předmětné služební hodnocení.⁵³

Služební hodnocení jsou administrativně velmi náročnou činností, která významným způsobem zaměstnává představené i služební orgán. Je diskutabilní, nakolik mají služební hodnocení skutečně motivační prvek, když i vynikající hodnocení obdržené ve služebním hodnocení od představeného nemusí znamenat zvýšení osobní příplatku, kdy takové rozhodnutí je zcela v gesci služebního orgánu. Na druhou stranu v případě opakovaného nevyhovujícího služebního hodnocení dle § 72 odst. 1 písm. b)

⁵¹ § 159 odst. 2 písm. j) ZSS.

⁵² § 157 odst. 2 ZSS.

⁵³ § 168 odst. 3 ZSS.

ZSS má služební orgán povinnost rozhodnout o skončení služebního poměru. V takovém případě tak žádný prostor pro správní uvážení není. Autor práce tak zde vidí určitou nerovnost mezi hodnocením nevyhovujícím a hodnocením vynikajícím, kdy za obdržené hodnocení nevyhovující bude zaměstnanec pod drobnohledem a bude mu vystaveno další, řekněme mimořádné služební hodnocení, jehož opětovný nevyhovující výsledek vede až k ukončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu, a hodnocením vynikající, se kterým de facto nemusí být spojeny žádné benefity, včetně případného zvýšení osobního příplatku. Tento aspekt služebního hodnocení může mít tak spíše demotivační prvek, kdy průměrní státní zaměstnanci nebudou mít motivaci se zlepšit a ti vynikající nebudou mít motivaci si svoji úroveň udržet. Autor práce předpokládá, že představení, ve spolupráci se služebním orgánem, se k hodnocení stupněm nevyhovující budou přiklánět opravdu pouze ve zcela výjimečných případech, kdy i s přihlédnutím na současnou situaci na trhu práce není zajisté vůbec jednoduché za případně odejitého státního zaměstnance najít náhradu, ke všemu, když budeme mít na mysli poměrně komplikovaný, formalizovaný a zdoluhavý proces výběrového řízení, který již byl ostatně popsán výše v této práci.

2.1.12 Systemizace

Zákon o státní službě upravuje systemizaci ve své hlavě IV, která však upravuje pouze systemizaci vnější. Rozlišujeme však ještě také systemizaci vnitřní, o které bude pojednáno dále v této podkapitole.

Vnější systemizací tedy rozumíme její obecný popis, kdy podstatou systemizace je stanovení závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů. Takových pravidel je celkem pět, a řadí se mezi ně:

- a) celkový počet míst řadových státních zaměstnanců, včetně platových tříd,
- b) dále počet služebních míst představených včetně platových tříd,
- c) objem finančních prostředků na platy státních zaměstnanců,
- d) počet míst, kde je podmínkou požadavek občanství výlučně České republiky
a
- e) také počet služebních míst, kde je stanovena zákonná konkurenční doložka.

Při přípravě systemizace dle § 17 zákona o státní službě se uplatňuje postup, kdy služební orgán připraví návrh systemizace, který postoupí ústřednímu správnímu úřadu a ten jej předloží Ministerstvu vnitra, které takový návrh schválí a po projednání s Ministerstvem financí ho předloží ke schválení vládě, a to na následující kalendářní rok. Této „výroční“ změny systemizace bylo již dvakrát využito vládami k odvolání nepohodlných náměstků, a to k 1. lednu 2017 vládou Bohuslava Sobotky, tehdy na Ministerstvu zdravotnictví pod vedením ministra Ludvíka, tak k 1. lednu 2018, a to již vládou Andreje Babiše, který díky této výroční změně systemizace spustil podstatné personální změny na všech ministerstvech. Zákonost takovéto změny systemizace však zůstává dle autora práce spornou, a to především ze dvou důvodů, kterými jsou její změna, která byla přijata vládou v demisi, tak i její překotnost a ukvapenost, kdy tato bylo přijímána v průběhu de facto celého prosince 2017, jak je uvedeno dále v této práci.

Vnitřní systemizaci si tvoří každý služební úřad sám a vydává ji formou služebního předpisu, nebo také „hybridního interního aktu řízení“, čímž rozumíme kombinaci příkazu ministra a služebního předpisu státního tajemníka, kdy takovou formou se vydá organizační řád služebního úřadu a následně se dalším služebním předpisem státního tajemníka uveřejní daná vnitřní systemizace a organizační struktura služebního úřadu. Vnitřní systemizace je tak rozdělena na jednotlivá systemizovaná místa a je podrobnější. Můžeme v ní tak najít i jednotlivé obory služby přiřazené k jednotlivým systemizovaným místům z vnější systemizace.

Systemizaci, která nabyla účinnosti, lze změnit na základě § 18 zákona o státní službě pouze ve výjimečných případech a v kritériích tam specifikovaných,⁵⁴ jakými jsou změna působnosti daného úřadu nebo dojde-li k podstatné změně podmínek, za kterých byla systemizace schválena.

⁵⁴ Změna počtu služebních míst, objemu prostředků na platy nebo změna platové třídy státního zaměstnance o více než jednu třídu dolů nebo o dvě třídy nahoru.

Jednodušší změny systemizace, které se týkají pouze úpravy služebních a pracovních míst ve služebním úřadu v průběhu roku, jsou potom upraveny služebním předpisem náměstka pro státní službu.

Obecně lze tak dle autora této práce o novém zákonu o státní službě říci, že teoreticky naplňuje hlavní cíle, které si předsevzal. Vypuštění institutu Generálního ředitelství státní služby bylo sice kritizováno jak občanskými iniciativami,⁵⁵ tak odborovými svazy⁵⁶ a neziskovými organizacemi,⁵⁷ jeho kompetence ale byly alespoň přeneseny. Zákon tak naplňuje de lege lata ideu odpolitizování státní správy, kdy jasně odděluje pozice politické a pozice pod služebním zákonem,⁵⁸ čímž bude posílena stabilita úřadu, jeho odborné zázemí a motivace dosavadních státních zaměstnanců. Dále jsou zákonem nastaveny transparentní personální procesy, kdy bude na základě systemizace, výběrových řízení a služebních hodnocení zřejmé, kteří zaměstnanci jsou kvalitní a kteří by se měli zlepšit. Profesionalizace a zvýšení výkonu zaměstnanců bude dosaženo pomocí zavedení úřednické zkoušky, a to jak obecné, tak její zvláštní části v daných oborech služby. Státní služba by se tak měla stát prestižním zaměstnáním s určitým nádechem poslání, služby pro Českou republiku. Na zaměstnance tak budou kladeny vysoké osobní i profesní nároky, na druhou stranu jim budou předkládána jasná pravidla pro služební hodnocení, odměňování a výběrová řízení. Vzhledem k charakteru služebního poměru také budou omezena určitá práva zaměstnanců ve služebním poměru, mimo jiných práva politická, a to zejména v případě představených.⁵⁹ Bude tak dosaženo proklamovaného odpolitizování státní správy. Na druhou stranu je

⁵⁵ Viz Stanovisko Rekonstrukce státu z 8. srpna 2014: Jednání s opozicí nesmí ohrozit zákon o státní službě. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz>.

⁵⁶ Viz Stanovisko Odborového svazu státních orgánů a organizací k současné situaci v projednávání služebního zákona. Dostupné z: <http://statorg.cmkos.cz>.

⁵⁷ Viz Stanovisko Transparency International k zákonu o státní službě. Dostupné z: <http://www.transparency.cz>.

⁵⁸ Viz Příloha 4 této práce.

⁵⁹ Více v části 2.2.2 této práce.

zaměstnancům poskytována větší ochrana v podobě pravidel pro whistleblowing,⁶⁰ je dbáno na sladění jejich rodinného a pracovního života a v neposlední řadě i na pravidelné a systematické vzdělávání. I přes zrušení Generálního ředitelství státní služby zůstává zachován centrální dohled a kontrola. Jsou tak jasně nastavené procesy systemizace, koordinace, vydávání metodických pokynů i odvolání proti rozhodnutím služebních úřadů. Při nesouhlasu s rozhodnutím služebních orgánů a odvolacích služebních orgánů se zde otvírá možnost pro žalobu ve správním soudnictví. Zaměstnanec ve služebním poměru tak má podstatně posílená práva, kterými se může brát za své služební místo a zákonnost procesů s ním spojených.

Autor práce považuje za nezbytné zmínit, že všechny závěry, které byly nyní uvedeny k výsledkům prací na schváleném zákoně o státní službě, jsou pouze teoretické a pramení ze studia zákona a dostupných prováděcích předpisů. Teprve nyní se ukazuje, zda a jak bude účelově měněna systemizace za účelem odvolání nepohodlných náměstků pro řízení sekce nebo ředitelů odborů pod zákonem o státní službě, zda představení podlehnou tlaku nebo zůstanou jimi vydávaná služební hodnocení objektivní a spravedlivá nebo které výběrové komise při výběrových řízeních budou měněny na poslední chvíli tak, jak jsme tomu byli svědky již nyní při vybírání některých státních tajemníků. O některých z těchto praktických problémů pojednává dále tato práce.

2.2. Zákonodárcem navrhované změny zákona

Bohužel o naprosté absenci jakékoliv dlouhodobější koncepce státní služby v České republice svědčí vládní návrh velké novely zákona o státní službě, který

⁶⁰ Whistleblowing je z anglického jazyka převzatý termín pro cílenou a úmyslnou činnost, kdy státní zaměstnanec oznámí orgánu činnému v trestním řízení nebo svému nadřízenému činnost, kterou někdy v jeho okolí, například kolega nebo nadřízený, nekoná v souladu se zákonem. Jasná pravidla pro ochranu whistleblowerů mají za cíl ochránit ty, kteří upozorní na možný trestný čin, před šikanou, ponížením a jinými útrapami, spojenými s jejich morální kvalitou, díky které pomohli objasnit trestnou nebo jinak nezákonnou činnost. Nejznámější český whistleblower je pravděpodobně senátor Michálek.

Poslanecká sněmovna Parlamentu schválila dne 26. října 2018 jako sněmovní tisk č. 132. Autor práce vidí v této novele paralelu se situací na Slovensku po první účinnosti tamějšího služebního zákona, kdy se ho politická reprezentace natolik zalekla, že se ho rozhodla okleštit na minimum a následně zcela zrušit, jak je o tom ostatně pojednáno dále v této práci.

2.2.1 Obsah novelizace

Autor práce níže rozebere hlavní okruhy, které velká novela zákona o státní službě z roku 2018 obsahuje nebo obsahovala.

Přesun vrcholného orgánu pro státní službu z Ministerstva vnitra na Úřad vlády České republiky

Pozorný čtenář již jistě ví, že toto je pouze návrat ke kořenům původního návrhu zákona. Aneb absence jakékoliv koncepčnosti v praxi. Počítá se tedy s Generálním ředitelem státní služby při Úřadu vlády České republiky, který by byl přímo podřízen předsedovi vlády. Jinými slovy celková koncentrace moci. Autor práce s touto změnou zásadně nesouhlasí. Po krátkém čase plné účinnosti zákona o státní službě ještě není možné objektivně vyhodnotit, zda Sekce pro státní službu na Ministerstvu vnitra funguje dobře, či nikoliv. Navrhovaná změna způsobí pouze další chaos spojený s případnou delimitací pracovníků z Ministerstva vnitra na Úřad vlády, jako se tomu ostatně událo již v roce 2014. V průběhu projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně však došlo k opuštění této myšlenky a jakýmsi střešovým orgán státní služby tak nadále zůstane náměstek pro státní službu na Ministerstvu vnitra.

Rozšíření důvodů pro odvolání představených

V plánu je zavedení nové škály služebních hodnocení, které bude mít nově pět stupňů. Odvolat tak půjde představeného, který nedosáhne v rámci služebního hodnocení na některý ze tří nejlepších stupňů hodnocení v rámci této nové pětistupňové škály. Přitom představení měli už nyní, dle neveřejných informací, které se autor práce dozvěděl od některých představených, problém s hodnocením státních zaměstnanců na čtyřstupňové škále. Dle autora práce tak jde pouze o nástroj, který má sloužit ke

snadnějšímu zbavování se nepohodlných státních zaměstnanců, a to skrze účelová negativní služební hodnocení.

Jmenování vysoce postavených představených jen na dobu určitou

Autor práce považuje tuto změnu za jedno z největších popření celého smyslu zákona o státní službě. Nově mají být někteří představení – především sekční náměstci – jmenováni na dobu určitou v trvání pěti let. Důvodová zpráva rozkošně toto zdůvodňuje spojeními jako „s cílem podpořit zachování adekvátní míry nových podnětů a přístupů na strategické úrovni“ apod. Autor práce v tomto vidí pouze snahu o navrácení v předešlý stav, kdy náměstci budou de facto kopírovat funkční období vlády. Po pěti letech, již nejspíše s novou vládou a novou výběrovou komisí, by tak následovalo přesoutěžení a případně neúspěšný uchazeč – bývalý představený – by byl převeden na jiné služební místo, které by již nebylo služebním místem představeného. V Poslanecké sněmovně však tento návrh nenašel dostatečnou podporu.

Rozšíření okruhu osob, které se mohou účastnit výběrových řízení na představené

V této změně vidí autor práce jediný přínos k lepšímu oproti dnešnímu stavu. Z tříkolových současných řízení se mají stát řízení dvoukolová, kdy do prvního kola se bude smět přihlásit omezený okruh uchazečů, obdobně tomu, jako je to dnes, kdežto druhé kolo již bude otevřeno širšímu okruhu zájemců, včetně těch ze soukromého sektoru.

Snížení počtu oborů státní služby, jež je možné stanovit pro služební místo

Tato změna spíše technického charakteru má dle autora práce spíše neutrální charakter. Předkladatelé novely argumentují faktem, že dnes je k některým služebním místům přiřazeno příliš mnoho oborů služby, se kterými se pojí nutnost složit na ně zvláštní část úřednické zkoušky, a to může odradit potencionální uchazeče. Autor práce s tímto zdůvodněním nesouhlasí, pokud je k některému služebnímu místu přiřazen větší počet oborů, není to kvůli odrazení uchazeče, nýbrž pro prověření jeho odborných kvalit.

Změna systému služebních hodnocení

Jak již bylo shora zmíněno, první změnou má být rozšíření současné škály hodnocení ze čtyř na pět stupňů. Dále se má umožnit i nepravidelné hodnocení, aby mohl hodnotitel pružně reagovat na zlepšující se, či zhoršující se výsledky hodnoceného státního zaměstnance, kdy tato hodnocení mohou mít lepší motivační efekt, jelikož jsou přímo napojena na osobní příplatek a jeho výši. Státní zaměstnanec také bude nově smět o služební hodnocení požádat. Služební orgán bude také smět stanovit interval hodnocení až na tříletý. To povede podle předkladatelů ke snížení administrativní náročnosti. Bude také snížen počet oblastí, které se hodnotí a proti služebnímu hodnocení budou zavedeny námitky státního zaměstnance.

Změna odvolávání státních tajemníků a náměstka pro státní službu

Avšak zcela nejkontroverznější navrhovanou změnou je dle autora práce návrh novelizace § 60 odst. 3 ZSS ve verzi pozměňovacího návrhu ministryně pro místní rozvoj Dostálové, kdy nově návrh na odvolání náměstka pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu předkládá vládě ministr vnitra. Návrh na odvolání státního tajemníka pak vládě předkládá příslušný ministr nebo vedoucí úřadu vlády po projednání s náměstkem pro státní službu.

Tato radikální nekoncepční změna dle autora práce směřuje přímo proti smyslu a účelu zákona o státní službě, kterým je především stabilita státní služby a její depolitizace. Touto změnou by se docílilo pravého opaku. Ani důvodová zpráva k předkládanému pozměňovacímu návrhu nepředkládá jiný racionální důvod pro takovou nekoncepční změnu, kdy navrhuje zakotvit vynětí státního tajemníka z kárné odpovědnosti a upravit v návaznosti na toto vynětí jeho odvolání ze služebního místa obdobným způsobem, jako je upraveno odvolání náměstka pro státní službu a praví, že *„s ohledem na vrcholné postavení státního tajemníka v systému státní služby, kdy státní tajemník je – stejně jako náměstek pro státní službu – jmenován vládou, přičemž vykonává komplexní činnosti v souvislosti s personálním zajištěním chodu ministerstva a úřadu vlády, se jeví jako vhodnější řešení, aby ani státní tajemník nepodléhal kárné odpovědnosti. Na druhou stranu je třeba zajistit, aby obdobně jako náměstek pro státní*

službu mohl být odvolán tím, kdo ho na dané služební místo jmenoval, pokud se dopustí závažných jednání uvedených v § 60 odst. 3 ZSS.“

Poslanecká sněmovna projednala ve třetím čtení návrh novely zákona dne 26. října 2018, kdy ho schválila ve znění pozměňovacích návrhů s hlavními změnami tak, jak je popsáno shora v této práci. Postoupení návrhu zákona Senátu proběhlo dne 26. listopadu 2018. Již během této fáze projednávání se k návrhu zákona negativně vyjadřovaly občanské iniciativy v čele s Rekonstrukcí státu, kdy nejvíce kritizovanými byly především změny ohledně odvolávání státních tajemníků. Senát na tyto výtky reagoval, když na své schůzi dne 19. prosince 2018 návrh projednal a vrátil ho Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.⁶¹

Senát vyjádřil svůj zásadní nesouhlas s navrhovaným pozměňovacím návrhem ministryně Dostálové, který změnami podmínek pro odvolávání náměstka pro státní službu a státních tajemníků, dle autora práce, zcela nepřipustně zasahuje do apolitické koncepce jednotlivých pozic dle zákona o státní službě. Senát tak navrhuje dané novelizační body ministryně Dostálové týkající se § 60 odst. 3 a § 88 odst. 2 ZSS zcela vypustit. Senát dále, dle autora práce zcela správně, nesouhlasí s vynětím náměstka pro státní službu, státního tajemníka, náměstka pro řízení sekce a dalších z možnosti podat nový institut zaváděný novelou ZSS, tzv. „námitky proti služebnímu hodnocení“.

Senátem vrácený návrh zákona, jako sněmovní tisk č. 132/6, projednala Poslanecká sněmovna na své schůzi dne 23. ledna 2019 a setrvala na původním návrhu zákona. Senátní pozměňovací návrhy tak nebyly akceptovány. Zákon byl doručen prezidentovi republiky, který ho podepsal dne 31. ledna 2019. Shora popsána novela zákona o státní službě tak byla vyhlášena ve sbírce zákonů dne 14. února 2019 v částce 15 pod číslem 35/2019 Sb. s účinností od 01. března 2019.

Obecně tak lze potvrdit názor autora této práce vyřčený v začátku této podkapitoly – v České republice absentuje jasná koncepce státní služby a po dvou letech dílčích novelizací se v současné velké novelizaci snaží politická reprezentace vrátit do

⁶¹ Senátní usnesení č. 47, ze 4. schůze Senátu ze dne 19. 12. 2018, rozeslán poslancům dne 21. prosince 2018 jako sněmovní tisk 132/6.

období litych diskuzí, které provázely vznik současného zákona o státní službě, jak je popsáno jinde v této práci. Dle názoru autora práce však taková změna státní službě a státním zaměstnancům pod režimem státní služby v České republice nic dobrého nepřinese.

2.2.2 Chybí v novelizaci - Kauza Drábová (a spol.)

Poslední proběhnuvší volby do jednotlivých krajských samospráv přinesly další otazníky k praktické funkčnosti zákona o státní službě, které nelze vyřešit jinak než novelizací právních předpisů. Byly to totiž první volby, ve kterých kandidovali i někteří vysoce postavení státní úředníci, novou terminologií zákona o státní službě tak zvaní představení. Konkrétně se jednalo o Danu Drábovou, předsedkyni Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, která kandidovala za hnutí Starostové a nezávislí do zastupitelstva Středočeského kraje, Kláru Dostálovou, tehdejší náměstkyni pro řízení sekce regionálního rozvoje na Ministerstvu pro místní rozvoj, která kandidovala za hnutí ANO v Královéhradeckém kraji, Roberta Plagu, tehdejšího náměstka pro řízení sekce vysokého školství, vědy a výzkumu na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, který kandidoval za hnutí ANO v Jihomoravském kraji, Lenku Juroškovou, náměstkyni ministra financí pro mezinárodní vztahy, která kandidovala za Českou stranu sociálně demokratickou v Pardubickém kraji a Janu Vildumetzovou, tehdejší náměstkyni pro řízení sekce veřejné správy na Ministerstvu vnitra, která kandidovala za hnutí ANO v kraji Karlovarském a dosáhla tak úspěšného volebního výsledku, že byla zvolena za hejtmanku kraje a z pozice náměstkyně tak dnem svého zvolení na vlastní žádost odešla. Posledně popsany případ a případ Roberta Plagy, který se mandátu zastupitele vzdal, jsou však výjimkou. Všichni ostatní jmenovaní představení na svých postech původně zůstali. To vše navzdory v únoru 2016 vydanému stanovisku,⁶² kterým Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra jasně odpověděla na možnosti souběhů funkcí představených a krajských zastupitelů.

Nejvíce medializovaný byl případ Dany Drábové, který autor práce použije z toho důvodu jako referenční pro vysvětlení současné situace. Již v červenci roku 2016,

⁶² Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podminky-kandidatury-statnich-zamestnancu-ve-volbach-do-krajskych-a-obecnich-zastupitelstev.aspx> .

více než čtvrt roku před krajskými volbami, upozornily Hospodářské noviny a Rozhlas⁶³ na fakt, že dle zmiňovaného stanoviska Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra Drábová sice kandidovat smí, nesmí se ale stát zastupitelkou. S tímto výkladem však hnutí STAN nesouhlasilo a argumentovalo svým právním výkladem, opřeným především o výkladovou právní zásadu, že pozdější právní předpis má přednost před dřívějším.⁶⁴ Avšak použití této zásady je v tomto případě poměrně kostrbaté a autor práce se s tímto výkladem neztotožňuje.

Pravdou je, že právní norma upravující volby do zastupitelstev krajů⁶⁵ a zákon o státní službě jsou v rozporu. Podle zákona o volbách do zastupitelstev krajů platí, že funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností.⁶⁶ Zákon o státní službě naproti tomu uvádí, že do služebního poměru nelze přijmout člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn.⁶⁷ Konstrukce se vztahuje i na trvání již existujícího služebního poměru. Avšak vztahuje se pouze na uvolněné zastupitele, nikoliv tedy na ty, kteří jsou jen řadovými zastupiteli. Uvolněním totiž nastávají překážky na straně zaměstnance při výkonu činnosti v jiném zájmu a zaměstnanci pak náleží nárok na pracovní volno bez náhrady mzdy. Příjem má dlouhodobě uvolněný zastupitel z rozpočtu kraje. Takovéto uvolnění je překážkou pouze dočasněho charakteru ve vztahu k výkonu služby, služební poměr se tak pouze pozastavuje postavením dotyčného zaměstnance mimo výkon služby, nikoliv však ukončuje.

⁶³ Viz Drábová jako tvář STAN. Kampaň vede ve svém volném čase, zdůrazňuje Gazdík. *Rozhlas.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/drabova-jako-tvar-stan-kampan-vede-ve-volnem-case-zduraznuje-gazdik--1632774 .

⁶⁴ Lex posterior derogat priori.

⁶⁵ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

⁶⁶ § 5 zákona č. 130/2000 Sb.

⁶⁷ § 33 odst. 1 písm. v) ZSS.

Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra tak na základě shora popsané právní situace vydala ke kandidatuře představených v krajských volbách následující výkladové stanovisko:

„Je nutné rozlišit výkon funkce uvolněného člena zastupitelstva kraje a neuvolněného člena zastupitelstva kraje. Zároveň se situace liší v závislosti na tom, zda funkce člena zastupitelstva kraje vznikla před vznikem nebo až po vzniku služebního poměru představeného.

a) Uvolněný člen zastupitelstva kraje:

Funkce uvolněného člena zastupitelstva kraje, vznikla-li před vznikem služebního poměru představeného, je překážkou vzniku tohoto služebního poměru. Vznikla-li funkce uvolněného člena zastupitelstva kraje až po vzniku služebního poměru představeného, je důvodem pro pozastavení výkonu státní služby, služební poměr však zůstává zachován. Funkci uvolněného člena zastupitelstva kraje tak může představený vykonávat, pouze vznikla-li až po vzniku jeho služebního poměru a za podmínky zařazení mimo výkon státní služby.

b) Neuvolněný člen zastupitelstva kraje:

Funkce neuvolněného člena zastupitelstva kraje, vznikla-li před vznikem služebního poměru představeného, není překážkou vzniku tohoto služebního poměru, je však neslučitelná s výkonem státní služby na služebním místě představeného (vzhledem ke zvláštní úpravě obsažené v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů). Vznikla-li funkce neuvolněného člena zastupitelstva kraje až po vzniku služebního poměru představeného, je tato funkce neslučitelná s výkonem státní služby na služebním místě představeného. Funkci neuvolněného člena zastupitelstva kraje tak může představený vykonávat pouze za podmínky, že nebude vykonávat státní službu. Představený, kterému vznikl mandát člena zastupitelstva kraje, musí do 3 dnů od ustavujícího zasedání zastupitelstva kraje učinit právní úkon směřující k odstoupení z funkce, která je důvodem neslučitelnosti (§ 48 odst. 5 zákona o volbách do zastupitelstev krajů). Jedním z možných řešení je tedy podání žádosti o odvolání ze služebního místa představeného, o které musí být rozhodnuto do 60 dnů od podání této žádosti. Alternativním řešením by mohlo být podání žádosti o povolení čerpání služebního volna po dobu výkonu funkce člena zastupitelstva kraje (podání žádosti o poskytnutí služebního volna je možné pokládat za právní úkon směřující k odstoupení z funkce podle výše uvedeného § 48

zákona o volbách do zastupitelstev krajů, neboť po dobu služebního volna státní zaměstnanec nevykonává službu, tedy ani funkci představeného). Pokud představený – člen zastupitelstva kraje nepředloží do 3 měsíců po ustavujícím zasedání příslušnému zastupitelstvu kraje doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul (za tento doklad lze považovat rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného či rozhodnutí o povolení čerpání neplaceného služebního volna), mandát mu zaniká. Nicméně i přes uvedený výklad je zde patrné, že stávající právní úprava je roztržistěná a je vhodné uvažovat o jejím sjednocení.“⁶⁸

Pravdou je, že úprava není jednotná. Nicméně autor této práce se domnívá, jak již bylo zmíněno, že použití analogie zákona pozdějšího není v tomto případě na místě a zvolení představení by se měli podřídít výkladu z pera Ministerstva vnitra. K autorovu zklamání se tak bohužel nestalo, a tak všichni shora zmínění představení složili zastupitelský slib,⁶⁹ kdy Dana Drábová toto okomentovala slovy, že je připravena mandát vykonávat, „dokud jí to bude umožněno“.⁷⁰ Drábová se tak radši na ustavujícím zasedání zastupitelstva Středočeského kraje při volbě hejtmanky zdržela hlasování,⁷¹ dle autora práce z důvodu eliminace možnosti následného napadení tohoto hlasování pro neplatnost.

Legislativní úpravy pro odstranění rozporu zákona o volbách do krajů a zákona o státní službě měly začít v průběhu prosince 2016 a dotknout se tak až kandidátů do dalších krajských voleb. Na ty současné se však bez pochybností vztahuje úprava v současnosti platná a účinná, ke které jsou však dva rozdílné právní názory. Autor

⁶⁸ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podminky-kandidatury-statnich-zamestnancu-ve-volbach-do-krajskych-a-obecnich-zastupitelstev.aspx> .

⁶⁹ § 33 odst. 2 zákona 129/2000 Sb.: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu kraje a jeho občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“

⁷⁰ Viz Podle vnitra se Drábová nesmí stát zastupitelkou. Ta to chce přesto zkusit. *Idnes.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/vnitro-a-drabova-02r-domaci.aspx?c=A161012_174348_domaci_cen .

⁷¹ Drábová porušila koaliční smlouvu, ale chápu ji. *Aktualne.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z : <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/s-predsedou-babisem-jsme-si-uz-vsechno-vyrikali-tvrdi-nova-h/r~c626ea34ad9011e68f32002590604f2e/?redirected=1480612045> .

práce se obával, že konečné slovo bude mít nakonec až Nejvyšší správní soud. Otázkou však zůstávalo, kdo se na něj v této záležitosti obrátí. Situaci nakonec po dohodě s hnutím STAN začal v polovině roku 2017 řešit ministr vnitra. Jak zastupitelka Drábová, tak zastupitelka Dostálová a zároveň zastupitel Plaga se svých mandátů vzdali⁷² a dali tak de facto za pravdu stanovisku Ministerstva vnitra. Předložena byla novela zákona o volbách do zastupitelstev krajů, která z něho měla odstranit ustanovení „funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním“. Krajští funkcionáři by tak nadále měli pouze pozastaven výkon funkce ve státní správě. Vysocí státní úředníci včetně ministerských náměstků by však mohli být řadovými krajskými zastupiteli. Předmětná novela byla nesena sněmovním tiskem č. 1127 v 7. volebním období Poslanecké sněmovny, avšak s koncem volebního období bylo její projednávání ukončeno. Autor práce by považoval za vhodné, aby k projednanému tisku č. 132 byla přiřazena i shora popsaná změna zákona o volbách do zastupitelstev krajů, jelikož s problematikou státní služby přímo souvisí. Avšak nestalo se tak. Situace tak zůstává prozatím neměnná.

3. Služební poměr a systemizace

Služebním poměrem rozumíme specifický právní poměr fyzických osob vůči státu, který v České republice upravuje trojice právních předpisů,⁷³ a to zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, jehož předmětem úpravy jsou tzv. příslušníci bezpečnostních

⁷² Viz Úředníci typů drábové zřejmě budou moci zůstat krajskými zastupiteli. *Ceska-justice.cz* [online] 2017 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/06/urednici-typu-drabove-zrejme-budou-moci-zustat-krajskymi-zastupiteli/> .

⁷³ Nejedná se tak ani o úředníky územních samosprávných celků dle zákona č. 312/2002 Sb., ani o strážníky obecní policie dle zákona č. 553/1991 Sb., kteří vykonávají svoji činnost v pracovněprávním poměru.

sborů,⁷⁴ dále zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje režim pro vojáky z povolání⁷⁵ a v poslední řadě zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, upravující poměr státních zaměstnanců,⁷⁶ který je předmětem zkoumání této práce.

Systemizace je novým institutem, jehož primárním cílem je zajištění řádného výkonu působnosti služebního úřadu. Tento účel by měl být respektován i ministrem, případně vedoucím Úřadu vlády při návrhu systemizace pracovních a dalších míst. Systemizace stanoví počty systemizovaných míst pro každý služební úřad, takže není již napříště možné si tyto místa rozdělovat mezi služebními úřady v rámci resortu.

V rámci systemizace je dán přehled o každém jednotlivém služebním místě, které je v ní popsáno platovou třídou a oborem služby. Vláda však systemizaci schvaluje pouze jako položky vypočtené na základě písmen v § 17 odst. 1. ZSS. Tuto kompetenci vláda nemůže přenést na jiný orgán, jelikož v tomto případě nepůsobí jako služební orgán dle § 10 ZSS, nýbrž realizuje svou ústavní kompetenci plynoucí z čl. 67 odst. 1 Ústavy. Návrh předkládá vládě ministr vnitra poté, co celkový návrh systemizace projednala sekce pro státní službu s Ministerstvem financí. Vláda má oprávnění v souvislosti se schvalováním systemizace do organizační struktury služebních úřadů zasáhnout, kdy toto oprávnění plyne z odpovědnosti za řádné zajištění výkonu působnosti všech služebních úřadů. Na druhou stranu jinak, než v souvislosti se schvalováním změny systemizace, vláda do organizační struktury jednotlivých služebních úřadů bez návrhu zasáhnout nemůže.

⁷⁴ Čímž jsou, dle § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. fyzické osoby, které vykonávají službu v rámci Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru, Celní správy, Vězeňské služby, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace.

⁷⁵ Kterými jsou dle § 2 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. občani, kteří vojenskou službu vykonávají jako svoje zaměstnání.

⁷⁶ Tedy dle § 6 zákona 234/2014 Sb. takových fyzických osob, které byly přijaty do služebního poměru a zařazeny na služební místo nebo jmenovány na služební místo představeného k výkonu služebních činností dle § 5 ZSS a zároveň nespádají do taxativního výčtu § 2 ZSS.

Bohužel této výroční změny systemizace dle § 17 ZSS již bylo jak při změně na rok 2017, tak při změně na rok 2018, využito ke zrušení systemizovaných míst představených – nejen náměstků pro řízení sekcí – a následné změně služebního poměru těchto představených, spočívající v jejich odvolání z daného zrušeného služebního místa. Autor práce je přesvědčen, že se jednalo o účelové změny v systemizaci, které měly za cíl zrušit pozice politicky nepohodlných představených, se kterými již nové politické vedení daného resortu nepočítalo, avšak díky existenci zákona o státní službě již není takové odvolání tak jednoduchou záležitostí, jako před jeho účinností.

3.1 Proces změny služebního poměru představeného státního zaměstnance v důsledku změny systemizace

Díky delšímu časovému horizontu, během kterého vznikala tato práce, je jejímu autorovi umožněno sledovat, jak se političtí představitelé nechtějí vzdát zavedené praxe, kdy i tzv. odborní náměstci, kteří nově spadají pod režim zákona o státní službě, jsou po každé změně ministra, respektive po každých sněmovních volbách a nástupu nové garnitury, odvoláváni ze svých postů, a to za použití změny systemizace, která jejich místo zruší. V této práci již byla zmíněna obměna na postu ministra zdravotnictví, která se udála v rámci jedné koaliční vlády na přelomu let 2016 a 2017. Po této první změně ministra zdravotnictví byly odvolány dvě odborné náměstkyně, jejichž služební místa byla systemizací zrušena. V této kapitole práce se má však autor v plánu věnovat druhé změně na pozici ministra zdravotnictví, která se udála po sněmovních volbách 2017, kdy došlo k obměně celého vládního kabinetu a nový ministr zdravotnictví Adam Vojtěch, nominovaný za hnutí ANO, přišel na ministerstvo, na kterém před tím vládl ministr za Českou stranu sociálně demokratickou. Tato změna vedla k významným personálním změnám na místech představených, včetně míst odborných náměstků pod režimem státní služby, na kterých by rád autor práce prezentoval, jakým způsobem lze i dnes, při účinnosti zákona o státní službě, odvolat „nepohodlného“ náměstka, kterého by měl teoreticky chránit zákon o státní službě.

Zkoumaným objektem nám bude dnes již bývalý náměstek pro zdravotní pojištění, pan MUDr. Tom Philipp Ph.D., MBA, který je v čase uzavření rukopisu této práce odvolán z místa představeného. a zároveň již ani není ve služebním poměru.

Pan Philipp 3. ledna 2018 převzal od státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví, jako od příslušného služebního orgánu podle § 162 odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, rozhodnutí ve věci odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ve spojení s § 159 odst. 1 písm. e) zákona o státní službě a § 67 správního řádu, ve kterém byl podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě jako státní zaměstnanec odvolán ze služebního místa představeného – náměstka pro zdravotní pojištění v Ministerstvu zdravotnictví, a to ke dni doručení takového rozhodnutí.

Odvolání bylo odůvodněno tak, že služební poměr vznikl panu Philippovi ze zákona, když podle § 188 odst. 1 zákona o státní službě se dosavadní vedoucí zaměstnanec ve správním úřadu vykonávající činnosti obdobné činností podle § 5 zákona o státní službě, kterým byl i pan Philipp, dnem 1. července 2015 považuje za státního zaměstnance ve služebním poměru na dobu neurčitou a zároveň představeného, a to s tím, že může vykonávat službu na služebním místě představeného, avšak nejdéle do doby, než bude takové místo obsazeno postupem podle zákona o státní službě. Takovým postupem je myšleno výběrové řízení, které bylo na dané místo vypsáno v průběhu podzimu 2015, pan Philipp ho vyhrál a rozhodnutím státního tajemníka tak byl dne 23. listopadu 2015 jmenován na služební místo představeného – náměstka ministra pro zdravotní pojištění s výkonem služby v Ministerstvu zdravotnictví. Pan Philipp tak byl řádně vysoutěženým odborným náměstkem podléhajícím režimu zákona o státní službě.

Avšak usnesením vlády č. 737 ze dne 23. října 2017, ve znění úpravy schválené usnesením vlády č. 821 ze dne 29. listopadu 2017, č. 874 ze dne 6. prosince 2017 a dále usnesením vlády č. 895 ze dne 22. prosince 2017 byl schválen s účinností ode dne 1. ledna 2018 návrh systemizace služebních a pracovních míst na rok 2018 podle § 17 zákona o státní službě. Na základě této systemizace došlo ke zrušení služebního místa představeného, na které byl jmenován pan Philipp, což služební orgán promítl do tzv.

„hybridního interního aktu řízení“, kterým byl příkaz ministra č. 28/2017 a služební předpis státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví č. 36/2017 – Organizační řád Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. prosince 2017, a následně též do služebního předpisu státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví č. 37/2017, kterým se uveřejňuje vnitřní systemizace a organizační struktura Ministerstva zdravotnictví pro rok 2018. O těchto změnách byli všichni zaměstnanci Ministerstva zdravotnictví informováni dne 29. prosince 2017 prostřednictvím interního emailu.

Dle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě ten, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolává, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného. Takové odvolání ze služebního místa představeného je změnou služebního poměru, která je činěna rozhodnutím příslušného služebního orgánu v řízení ve věcech služby podle § 159 odst. 1 písem e) zákona o státní službě. Podle § 160 zákona o státní službě se v řízení ve věcech služby postupuje podle správního řádu, nestanoví-li zákon jinak. Podle § 165 zákona o státní službě tak může být rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. ledna 2018 došlo z důvodů vládou schválené systemizace služebních a pracovních míst pro rok 2018, ke zrušení služebního místa představeného, kdy původní sekce zdravotního pojištění, a tedy i služební místo představeného této sekce, jsou zrušeny, a nahrazeny novým organizačním útvarem – nově vzniklou sekcí ekonomiky a zdravotního pojištění, rozhodl státní tajemník o odvolání pana Philippa ze služebního místa představeného – náměstka pro zdravotní pojištění v Ministerstvu zdravotnictví.

Nicméně následkem odvolání ze služebního místa představeného není skončení služebního poměru státního zaměstnance. Podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě se státní zaměstnanec převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného. V takovém případě není souhlas státního zaměstnance pro převedení na jiné služební místo vyžadován, je tedy možné jej převést i proti jeho vůli. Autor práce považuje za pozoruhodné, že převedení není podmíněno pouze v rámci služebního úřadu, do něhož je státní zaměstnanec aktuálně zařazen, ale i do jiného služebního úřadu. V této možnosti spatřuje autor práce značnou svévoli, kterou se služebnímu

orgánu dostává do rukou další možnost, jak nechtěnému státnímu zaměstnanci významně znepríjemnit život.

Jestliže však státní zaměstnanec nemůže být v případech uvedených v § 61 odst. 1 písm. b) až g) nebo § 61 odst. 2 písm. a) převeden na jiné služební místo, neboť žádné takové vhodné místo není volné, nebo nemůže-li být v případech uvedených v § 70 odst. 3 zařazen na volné služební místo, platí, že se takový zaměstnanec v souladu s § 62 odst. 1 zákona o státní službě zařadí mimo výkon služby, nejdéle však na dobu 6 měsíců.

Státní zaměstnanec má také možnost aktivně se hlásit o převedení na jiné služební místo. Této možnosti využil i pan Philipp, kdy den po doručení svého odvolání podal státnímu tajemníkovi v Ministerstvu zdravotnictví na základě § 61 zákona o státní službě ve spojení s čl. 3 Metodického pokynu náměstka pro státní službu č. 2/2017 žádost o převedení na jiné služební místo představeného. Takovým místem, které bylo dle pana Philippa vhodným pro jeho převedení, bylo nově zřízené místo představeného – náměstka pro ekonomiku a zdravotní pojištění, do kterého byla převedena většina funkční náplně sekce, kterou řídil dříve pan Philipp. Státní tajemník však této žádosti nevyhověl. Změnou systemizace byly totiž na Ministerstvu zdravotnictví zrušeny i další sekce, které byly následně sloučeny do sekce nové. Logicky i ostatní představení ze zrušených sekcí byli odvoláni ze svých pozic. Na základě zásady rovnosti, resp. zásady rovného zacházení zaručující rovná práva uchazečům o zaměstnání a zaměstnancům, kteří se nacházejí ve stejném či srovnatelném postavení, se však státní tajemník rozhodl k postavení pana Philippa mimo výkon služby a na jím požadované místo vypsát výběrové řízení. Toto nově vytvořené místo představeného – náměstka ministra pro ekonomiku a zdravotní pojištění, se totiž překrývá s činnostmi jiné zrušené sekce, a to bývalé sekce pro ekonomiku a přímo řízené organizace. Převedením pana Philippa na toto nově vytvořené místo představeného by tak vznikla dle státního tajemníka netransparentní situace, kdy by nebylo možno odůvodnit, proč na dané místo byl převeden pan Philipp a nikoliv onen druhý odvolaný představený ze zrušené sekce ekonomiky a přímo řízených organizací. Nutno podotknout, že postavení mimo službu zároveň znamená pobírat po celou dobu postavení mimo službu 80 % svého platu a možnost účastnit se vypsání výběrových řízení. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní

službě se státní zaměstnanec zařadí mimo výkon služby nejdéle na 6 měsíců ode dne zařazení mimo výkon služby. V případě marného uplynutí takové doby služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě.

Dle autora práce o evidentní účelovosti změny systemizace, a to za účelem zbavení se „nepohodlných“ náměstků, svědčí i další skutečnost, a to ta, že na nově vytvořené místo představeného – náměstka ministra pro ekonomiku a zdravotní pojištění, na které žádal o převedení pan Philipp, bylo kvapně vypsáno výběrové řízení, a to ihned dne 4. ledna 2018. Taková neobsazená místa, na které však již bylo vyhlášeno výběrové řízení, si totiž služební orgány vyhodnocují jako místa, na která převedení státního zaměstnance již není vhodné, a to s ohledem na předvídatelnost rozhodování a právní jistotu žadatelů ve výběrových řízeních. V § 24 odst. 5 zákona o státní službě je stanoveno, že výběrové řízení se podle § 24 odst. 1 zákona o státní službě nekoná, postupuje-li se podle §§ 47, 61, 67 nebo 70, tj. při převedení na jiné služební místo, které je při převádění státního zaměstnance volné a vhodné, se nebude vyhlášovat výběrové řízení, avšak nikoliv, že se již vyhlášené výběrové řízení v takovém případě zruší. Zrušení vyhlášeného výběrového řízení z důvodu postupu podle § 61 zákona o státní službě zákon neumožňuje, a proto na takové služební místo nemůže být nahlíženo jako na volné a vhodné služební místo, na které by mohl být pan Philipp převeden. Dle autora práce se tak potvrzuje jeho hypotéza, že výběrové řízení na dané služební místo bylo vypsáno účelově kvapně, a to pouze z důvodu, aby měl služební orgán důvody, kterými by mohl podložit své nevyhovění žádosti pana Philippa o převedení na dané služební místo. Autorovi práce je známa situace na rezortu Ministerstva zdravotnictví a může konstatovat, že daná změna systemizace na něm způsobila chaos. Dvě zrušená místa představených – náměstků ministra znamenala ze dne na den zmizení dvou osob, které podepisovaly klíčové dokumenty pro chod Ministerstva zdravotnictví. Tato podpisová práva byla delegována na jinou představenou – ředitelku odboru, která ale měla k tomu ještě svoji agendu odboru, kterou řídila. Změna systemizace tak způsobila naprostý zmatek, a to autor práce

zkoumá pozici pouze jednoho představeného – náměstka ministra. Takových změn však byly desítky, a to na všech úrovních řízení.⁷⁷

Autor práce je přesvědčen, že daná změna systemizace byla účelová a zpolitizovaná a na ni navázaná odvolání představených by mohla být v rozporu se zákonem o státní službě a dalšími podzákonnými předpisy a rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného by mělo být zrušeno. Dotčení státní zaměstnanci, především představení, včetně pana Philippa, by se tak měli brát za svá práva všemi dostupnými prostředky, kterými je v tomto případě v první řadě odvolání proti danému rozhodnutí ve smyslu § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3.2 Mimosoudní obrana proti změně služebního poměru v důsledku změny systemizace

Odvolání proti rozhodnutí o změně služebního poměru, které je důsledkem přijetí nové systemizace dle § 17 ZSS na další kalendářní rok, se podává podle § 162 odst. 2 ZSS příslušnému služebnímu orgánu. Tím byl v popisovaném případě ve smyslu § 10 odst. 1 písmeno f) ZSS státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví, ke kterému také pan Philipp svoje odvolání ve smyslu § 81 a násl. správního řádu podal. Odvolání musí mít dle § 82 odst. 2 správního řádu náležitosti dle § 37 odst. 2 daného zákona a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo.

Služební orgán následně přezkoumá odvolání z hlediska jeho včasnosti a přípustnosti. Neshledá-li závady, může postupovat podle § 87 správního řádu,⁷⁸ avšak

⁷⁷ Viz Babišovi nestačí, že se zbavil náměstků, teď chce usnadnit jejich odvolávání. *ihned.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: https://archiv.ihned.cz/c1-66056100-babisovi-nestaci-ze-se-zbavil-namestku-ted-chce-usnadnit-jejich-odvolavani-hrozi-destabilizace-statni-spravy-varuji-kritici?utm_source=ihned&utm_medium=otvirak&utm_content=id-66056100 .

nejsou-li k takovému postupu důvody, předá podle § 88 odst. 1 správního řádu spis se svým stanoviskem věcně příslušnému odvolacímu orgánu, kterým je v tomto případě náměstek pro státní službu.

Náměstek pro státní službu následně odvolání ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumá a rozhodne některým ze způsobů dle § 90 správního řádu. Proti takovému rozhodnutí se již dle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

Konkrétně odvolání pana Philippa bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto a rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví o jeho odvolání bylo potvrzeno rozhodnutím náměstka pro státní službu č.j. MV-27996-2/OSK-2018 ze dne 23. dubna 2018, a to i přes to, že odůvodnění odvolání bylo provedeno důkladně a byly skládány, dle autora práce, pádné argumenty pro zrušení daného rozhodnutí státního tajemníka. Autor práce by rád v následujících odstavcích poukázal na některé z odvolacích důvodů, které byly použity v odvolání pana Philippa a které autor práce považuje za povšimnutí hodné. Nicméně náměstka pro státní službu ani níže uvedené argumenty nepřesvědčily.

Předně by autor práce rád poukázal na samotné ustanovení Služebního předpisu náměstka pro státní službu ze dne 17. března 2017, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejích změn, úprav a aktualizací a návrhů organizační struktury a jejích změn ve služebním úřadu (dále jen „Služební předpis“). Tento Služební předpis ve svém čl. 6 odst. 3 jasně definuje lhůtu, ve které je nezbytné předložit návrh na změnu systemizace. Autor práce poukazuje na fakt, že systemizace byla měněna v průběhu listopadu a celého prosince 2017, a to usneseními vlády č. 821 ze dne 29. listopadu 2017, č. 874 ze dne 6. prosince 2017 a dále usnesením vlády č. 895 ze dne 22. prosince 2017, kdy tímto nejspíše sice nedošlo k porušení daného Služebního předpisu, týkající se těchto lhůt, které mají za účel eliminovat svévoli a politizaci systemizace, avšak, dle názoru autora práce, by nemělo docházet k takto překotnému přijímání systemizace. Náměstek pro státní službu k tomuto

⁷⁸ Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

argumentu uvedl, že daný služební předpis se na tento případ přijímání systemizace nevztahuje, jelikož se jednalo pouze o úpravu dosud neúčinné systemizace na následující kalendářní rok. Autor práce dodává, že je pravdou, že žádný právní předpis nestanovuje nejzazší lhůty, v nichž lze schválit systemizaci nebo její změny dle § 17 ZSS. V zásadě by tato systemizace měla být schválena do konce roku předcházejícího, nepřijetí takového rozhodnutí řeší následně § 17 odst. 4 ZSS. Vzhledem k neexistenci pevných lhůt pro přijímání systemizace dle § 17 ZSS by autor práce považoval za vhodné se inspirovat pravidly ze shora uvedeného Služebního předpisu.

Zároveň se dá tato analyzovaná změna systemizace považovat za zcela nesystematickou, kdy jednotlivé odbory ze zrušených sekcí byly přesunuty pod sekce, které s jejich činnostmi nemají vůbec nic společného. Jako příklad autor práce uvádí přesunutí odboru informatiky pod sekci náměstka pro zdravotní péči a jeho zbylé části do odboru dohledu nad zdravotními pojišťovnami a farmacií. Jak z absence osob s podpisovými právy, tak z právě popsané nelogické změny (která je jenom jednou z mnoha) je patrné, že změna systemizace rozhodně nevede k zajištění řádného výkonu působnosti služebního úřadu. Náměstek pro státní službu však konstatuje, že pokud při přípravě návrhu systemizace ministerstva dojde státní tajemník v součinnosti s daným ministrem k závěru, že cíle spočívajícího v řádném výkonu působnosti služebního úřadu bude dosaženo lépe prostřednictvím určitých organizačních opatření, je státní tajemník oprávněn navrhnout taková opatření v rámci schvalování systemizace na další kalendářní rok, tj. v rámci systemizace schvalované podle § 17 ZSS. Ztotožní-li se následně s daným návrhem i vláda, která je jako vrcholný orgán moci výkonné odpovědná za řádný výkon působnosti všech služebních úřadů na vrcholné úrovni, pak je, dle názoru náměstka pro státní službu, třeba taková organizační opatření považovat za legitimní a legální. S takovým názorem na praktickou nepřezkoumatelnost systemizace se autor práce neztotožňuje, jak je rozebráno dále v této práci.

Nadto autor práce poukazuje na fakt, že usnesení vlády, kterými byla schvalována změna systemizace, byla přijímána vládou, které tou dobu ještě ani nebyla vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou a při následném hlasování o důvěře této vládě důvěra Poslaneckou sněmovnou vyslovena nebyla. V této souvislosti autor připomíná nálezh Ústavního soudu ze dne 9. února 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, který se

vyjádřil i k působnosti vlády bez důvěry Poslanecké sněmovny, a to následovně: „*Pro futuro Ústavní soud podotýká, jakkoliv se v této věci jedná o závěr reagující především na širší námitky navrhovatele, že výše nastíněné obecné úvahy týkající se postavení samostatné prozatímní vlády jsou nutně ústavně omezujícím faktorem, který se musí projevit restriktivním přístupem (...) při dalších aktech vládnutí, zejména pokud by nesly zásadní a nevratné důsledky.*“ Vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny (které je podle čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR vláda odpovědná) však změnou systemizace způsobila doslova personální průvan, takový, kterému měl právě zákon o státní službě zabránit. Byly pošlapány základní principy, na kterých stojí celý zákon o státní službě, jako jsou snaha o stabilizaci výkonu státní služby a snaha o ochranu výkonu odborných správních činností od nepřípustných zásahů politiků. Náměstka pro řízení sekce lze odvolat pouze na základě důvodů podle § 60 ZSS, kdy účelovou a zpolitizovanou změnou systemizace byla tato pravidla uvedená v § 60 ZSS účelově ojejita. Systemizace tak vykazuje prvky svévole, kdy byla využita k dosažení zcela jiných cílů, než ke kterým je určena. Vláda usnesením ze dne 22. prosince 2017, č. 895 neschválila systemizaci služebních a pracovních míst dle návrhu systemizace služebních a pracovních míst podle § 17 ZSS od 1. ledna 2018, když řádná systemizace byla, i dle názoru autora práce, schválena již usnesením vlády ze dne 23. října 2017, č. 737. Usnesením vlády ze dne 22. prosince 2017 „o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2018“ byla schválena úprava již schválené systemizace, jak ostatně vyplývá i ze samotného usnesení vlády. Termín „úprava systemizace“ – na rozdíl od „systemizace“ – zákon o státní službě neuznává a nezná. Zákon o státní službě hovoří pouze o systemizaci (§ 17 ZSS), či změně systemizace (§ 18 ZSS), jejíž úprava se použije jen na změnu platné a účinné systemizace po 1. lednu následujícího roku. Dané usnesení vlády, které se týká úpravy již schválené systemizace, je tedy v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva ČNR č. 2 / 1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Vláda tak přijetím usnesení č. 895 z roku 2017 nerespektovala tuto zásadu. Náměstek pro státní službu se s touto argumentací pana Philippa opět neztotožňuje, kdy ve svém odůvodnění považuje náměstek pro státní službu jednotlivá shora popsaná přijatá usnesení vlády jako usnesení, kterými se mění dosud neúčinná systemizace, tudíž byl dle jeho názoru použitý postup v pořádku. Ani

s námitkou schvalování systemizace vládou bez důvěry se náměstek pro státní službu neztotožňuje, kdy ze shora citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. února 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 dále cituje, že „konkrétní a všeobecně aplikovatelné meze plynoucí vládě či ministerstvům z pověření dle čl. 62 písm. d) Ústavy (přesněji z jejich vztahu odpovědnosti k Poslanecké sněmovně) nelze stanovit s konečnou platností na základě abstraktních (až spekulativních) úvah, nýbrž toliko s přihlédnutím k aktuálním okolnostem případu předloženého Ústavnímu soudu v budoucnu (...). Závěry Ústavního soudu tak vždy budou muset reagovat na různorodost (nepředvídatelnost) právních či právně-politických aktů orgánů exekutivy.“ Dle náměstka pro státní službu Ústavní soud navíc v souvislosti s nevratnými změnami, kterých by se měla vláda bez důvěry vyvarovat, hovoří zejména o rozhodování vlády v otázkách převodu státního majetku a o velkých veřejných zakázkách a dotacích. Ve spojení se skutečností, že schválení systemizace není krokem nevratným a systemizaci lze za podmínek stanovených zákonem o státní službě měnit, nepřisvědčil náměstek pro státní službu ve svém odůvodnění rozhodnutí ani těmto argumentům, uvedeným shora v tomto odstavci.

Změna systemizace požívá dle argumentace pana Philippa i další vady, jakými je i nedodržení postupu zrušení místa představeného dle § 19 ZSS. Návrh systemizace byl schválen až dne 22. prosince 2017, kdy až po tomto datu by měl být správně na základě § 19 odst. 1 ZSS návrh změny organizační struktury, vycházející ze systemizace, předložen Ministerstvu vnitra k vyjádření. Až na základě výslovného kladného vyjádření Ministerstva vnitra – Sekce pro státní službu, případně na základě fikce schválení návrhu, nevyjádřilo-li se k němu Ministerstvo vnitra do 30 dnů od jeho předložení, by byl návrh organizační struktury schválen. Novou organizační strukturu vydal státní tajemník na Ministerstvu zdravotnictví však již 29. prosince 2017, to znamená po dvou pracovních dnech. Těžko si tak lze představit, ještě ke všemu v období mezi svátky, že se někdo na Ministerstvu vnitra předloženým materiálem vůbec zabýval, když navíc ve stejném čase obdrželo Ministerstvo vnitra návrh nových organizačních struktur všech ministerstev (kromě Ministerstva kultury). Opět je tak dle autora práce jasně poukázáno na zjevnou účelovost a zpolitizovanost změny systemizace, kterou ještě podporuje tvrzení náměstka pro státní službu uvedené v rozhodnutí o odvolání pana Philippa, kdy náměstek pro státní službu konstatuje, že: „odvolací orgán na základě poznatků ze své úřední činnosti uvádí, že návrh na úpravu

systemizace, včetně návrhu organizační struktury (Ministerstva zdravotnictví) byly předloženy Ministerstvu vnitra dne 18. prosince 2017 a organizační struktura byla Ministerstvem vnitra dne 22. prosince 2017 schválena. (...) Odvolací orgán posoudil všechny návrhy (...) jež obdržel již ve dnech 18.-20. prosince 2017.“

Autor práce je navíc obeznámen i s obdobnou situací, která panovala na ostatních ústředních správních úřadech. Postup na Ministerstvu zdravotnictví byl ve světle událostí na ostatních ministerstvech ještě ten lepší. Autorovi práce jsou známy případy, kdy „odvolání“ představeného proběhlo tak, že mu byly odebrány klíče od kanceláře a přístupové karty, zrušeny emailové účty, avšak nebylo mu doručeno žádné rozhodnutí služebního orgánu a nadále tak pobíral plný plat, avšak nebyl mu umožněn vstup na jeho pracoviště.

Pro úplnost autor práce uvádí, že žalostnou personální situaci na Ministerstvu zdravotnictví dokreslil návrh na zahájení kárného řízení se státním tajemníkem na Ministerstvu zdravotnictví, který inicioval 12. února 2018 nový ministr zdravotnictví Adam Vojtěch.⁷⁹ Náměstek pro státní službu tento podnět vyhodnotil a předal jej příslušné kárné komisi. V dotazníkovém šetření z ledna 2018, které vyplnilo 81 procent státních zaměstnanců Ministerstva zdravotnictví, se potvrdila nespokojenost se státním tajemníkem na Ministerstvu zdravotnictví i ze strany státních zaměstnanců.⁸⁰ Státní tajemník dle státních zaměstnanců Ministerstva zdravotnictví není schopen personálně doplnit volná služební místa – na nového zaměstnance se čeká minimálně půl roku. Výběrová řízení jsou pak státním tajemníkem, dle odevzdaných hodnocení, rušena bez důvodu, a to i v situaci, kdy přímý představený je s vítězným uchazečem spokojen. Pro úplnost autor práce uvádí, že tento státní tajemník pan Beneda požádal dne 9. listopadu 2018 náměstka pro státní službu o odvolání ze služebního místa státního tajemníka

⁷⁹ Viz Špatné hodnocení tajemníka Benedy? Superúředník o něm nechce slyšet, exministr mluvit. *Zdravotnickýdeni.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.zdravotnickydenik.cz/2018/03/spatne-hodnoceni-tajemnika-benedy-superurednik-nem-nechce-slyset-exministr-mluvit/> .

⁸⁰ Viz Jaký je největší problém ministerstva zdravotnictví? Beneda, Beneda a ještě jednou Beneda. *Zdravotnickýdeni.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.zdravotnickydenik.cz/2018/02/jaky-nejvetsi-problem-ministerstva-zdravotnictvi-beneda-beneda-jeste-beneda/> .

v Ministerstvu zdravotnictví ke dni 30. listopadu 2018 a v současnosti tak již státním tajemníkem není.⁸¹ Dle autora práce se může jednat o další důvod k důvodným pochybnostem o již vydaných služebních rozhodnutích.

Při neúspěšném odvolání ke státnímu tajemníkovi v příslušném služebním úřadě, respektive k náměstkovi pro státní službu, tak může následovat, již v režimu správního soudnictví, podání správní žaloby. Bohužel justice již vynesla precedentní rozsudek k možnosti přezkumu změny systemizace mocí soudní, o kterém autor pojednává v další kapitole této práce.

3.3 Soudní obrana proti změně služebního poměru v důsledku změny systemizace

Soudy se otázce služebního poměru věnují v rámci větve správního soudnictví. Nejvíce záležitostí v těchto otázkách soudy řešily v souvislosti se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, avšak vzhledem k povaze služebního poměru v předchozí kapitole uvedené trojici právních předpisů jsou, zjednodušeně, rozhodnutí v případě jednoho z nich aplikovatelná obdobně na spory podle dvou ostatních.

K povaze služebního poměru se od svého vzniku konstantně vyjadřuje i Nejvyšší správní soud,⁸² kdy dovozuje veřejnoprávní povahu služebního poměru a zároveň, že řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením. Rovněž tak Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. června 2014 dovodil, ve shodě s postoji správních soudů, veřejnoprávnost služebního poměru a konstatoval, že při rozhodování ve věcech služebního poměru se jedná o výkon veřejné moci.

⁸¹ Viz Ekonomický deník: Vláda schválila rezignaci státního tajemníka Benedy. *ceska-justice.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/11/ekonomicky-denik-vlada-schvalila-rezignaci-statniho-tajemnika-benedy/> .

⁸² Např. rozsudky č.j. 6 As 29/2003-97, 3 Ads 133/2012-19, 6 As 102/2014-39.

V případě neúspěchu státních zaměstnanců s odvoláním proti služebním rozhodnutím vydaných na základě správního řádu mají tak státní zaměstnanci možnost taková rozhodnutí napadnout u soudu s použitím správních žalob dle soudního řádu správního. Autor práce se v následujících odstavcích hodlá zabývat především rozbořem a účinností možné obrany ve správním soudnictví proti služebním rozhodnutím o změně služebního poměru vydaných na základě vládou schválené systemizace.

Jedná se o materii novou, kdy judikatura se k ní prozatím pouze tvoří, jelikož od účinnosti zákona o státní službě ještě nebylo schváleno mnoho systemizací, na jejichž základě by probíhaly změny služebního poměru, které by byly napadány, avšak i na základě nemnoha judikátů lze již sledovat kontinuitu rozhodování správních soudů v návaznosti na podané žaloby. Autor práce hodlá tyto judikáty a v nich nastíněný trend rozebrat s ohledem na možnost účinné obrany proti služebním rozhodnutím dle správního řádu a zároveň s pomocí judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku otevřít otázku, zda nedochází k odepření práva na spravedlivý proces, které garantuje ve svém článku 6 Evropská úmluva o ochraně lidských práv.

Základní otázkou, kterou si soudy pokládají, je povaha systemizace a na toto posouzení navázaná samotná možnost jejího přezkumu ve správním soudnictví. Mohlo by se zdát, že samotná systemizace se objevuje až v souvislosti s účinností zákona o státní službě, avšak samozřejmě již před účinností zákona o státní službě zde byly jiné, obdobné instituty, které určovaly personální obsazení rozličných pozic v oblasti veřejné správy.

Takovými instituty byly například rozhodnutí ministrů o organizačních změnách. K povaze takového rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 9 As 111/2014 – 69 ze dne 18. září 2014, kdy rozhodl, že „rozhodnutí ministra o organizační změně Policejního prezidia České republiky a o zrušení místa stěžovatele ze dne 27.3.2013, č.j. PPR-6164-1/ČJ-2013-990760, rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního není“. Na toto rozhodnutí NSS, které dle autora práce zakládá ve své podstatě odepření možnosti přístupu k soudu v situaci, kdy stát předpokládá, že adresáti právních norem a rozhodnutí takovou obranu mít mají, je přílehlavý rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva č. 63235/00, který autor práce v této

práci dále rozebere a který pojednává o vztahu článku 6 Úmluvy ve vztahu ke služebním rozhodnutím a možné soudní obraně proti takovým rozhodnutím.

Avšak na první soudní rozhodnutí o povaze systemizace ve smyslu zákona o státní službě bylo nutno čekat až do roku 2018, což je logické, jelikož první zaměstnanci začali brojit proti služebním rozhodnutím založeným na změnách systemizace až v průběhu roku 2017 a k správním soudům se jejich případy dostaly až po absolvování odvolacích procedur dle správního řádu.

3.3.1 Usnesení 10A 46/2018 - 23

První rozhodnutím, ve kterém se správní soudy vyjádřily k povaze systemizace dle zákona o státní službě se tak stalo usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10A 46/2018 – 23 ze dne 10. dubna 2018. V daném případě se státní zaměstnanec působící na České inspekci životního prostředí (dále též „ČIŽP“) rozhodl domáhat rušení systemizace služebních a pracovních míst státní správy pro rok 2018, a to v části, která se týkala České inspekce životního prostředí. Rozhodnutím ředitele ČIŽP z konce prosince 2017 byl totiž daný státní zaměstnanec – v tomto konkrétním případě žalobce – zařazen podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě mimo výkon služby z organizačních důvodů, neboť systemizací pro rok 2018 došlo ke zrušení jeho služebního místa. Daného státního zaměstnance nebylo, dle tvrzení služebního orgánu, ani možno převést na jiné služební místo, jelikož žádné takové místo nebylo k dispozici. Tento státní zaměstnanec byl přesvědčen, že ke zrušení jeho služebního místa došlo v souvislosti s jeho působením v odborové organizaci, z čehož pramenily jeho spory s představenými a bylo tak v jejich zájmu dané služební místo zrušit. Z pohledu žalobce – státního zaměstnance – nedávalo však zrušení jeho služebního místa žádný smysl. Tato „nesmyslnost“, dle autora práce až libovůle při návrzích a schvalování výroční systemizace, která, jak bude v práci dále popsáno, je ve své podstatě prakticky nepřezkoumatelná, je dle autora práce jedním z největších problémů současného zákona o státní službě. Ostatně poukaz na nesmyslnost a nesystematičnost změn schválených systemizací se táhne jak tenká červená linka všemi rozhodnutími, proti kterým se nakonec rozhodli státní zaměstnanci brojit u správních soudů. V usnesení z 10. dubna 2018 soud řešil žalobu státního zaměstnance proti Vládě České republiky, kterou státní zaměstnanec žaloval jako orgán, který schválil danou systemizaci, jejíž část žádal státní

zaměstnanec zrušit. Soud danou žalobu posoudil a usnesením ji zamítl. Konstatoval totiž, že žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, kterou žalobce podal, se lze domáhat zrušení jen takového úkonu správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Soud konstatoval, že systemizace dle § 17 odst. 1 zákona o státní službě není správním aktem, kterým by bylo rozhodováno o právech a povinnostech konkrétních osob. Jedná se dle soudu pouze o akt směřující dovnitř státní správy, kterým vláda jednotlivým správním úřadům stanovuje počet služebních míst, jejich obecné parametry a objem prostředků na platy státních zaměstnanců. Soud konstatoval, že systemizace je aktem sui generis, kterým sám o sobě není pro státní zaměstnance při výkonu jejich služby závazný, avšak promítá se do něj prostřednictvím konkrétních rozhodnutí o změně služebního poměru. Nejedná se tak dle názoru soudu v případě systemizace o služební předpis a nemůže tak být ani předmětem přezkumu podle § 12 zákona o státní službě, respektive soudního přezkumu dle § 101e soudního řádu správního.

V následujících odstavcích daného usnesení se soud pokusil, dle autora práce, nastínit, jak by měla vypadat pro futuro případná obrana dalších státních zaměstnanců v případě, že se rozhodnou obrátit na soudy. Soud konstatoval, že ke změně služebního poměru v důsledku změny systemizace může dojít jedině služebním rozhodnutím, jehož adresátem je právě státní zaměstnanec. V případech, že je služební místo systemizací zrušeno, se může jednat o převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, případně o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 62 ZSS. V případě představených se jedná o odvolání ze služebního místa představeného dle § 60 odst. 1 písm. a) ZSS. Při neúspěšné obraně proti takovým rozhodnutím v rámci řízení podle zákona o státní službě může daný státní zaměstnanec konečné rozhodnutí napadnout žalobou podle § 65 soudního řádu správního. Autor práce zdůrazňuje, že napadat je třeba dané konečné rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí o přijetí systemizace nebo systemizaci jako takovou, jak bylo provedeno ve shora rozebraném usnesení soudu z 10. dubna 2018. V následném řízení na základě § 65 soudního řádu správního soud může totiž v souladu s § 75 odst. 2 věty druhé soudního řádu správního přezkoumávat i jiné podkladové úkony správních orgánů. Jako demonstrativní výčet daných podkladových úkonů soud ve svém usnesení 10A 46/2018

v bodě dvacátém přímo uvádí: „(...) tedy systemizaci služebních míst, případně též organizační strukturu služebního úřadu a systemizaci vydávanou vládou.“ Soud výslovně uvádí, že v rámci žaloby proti rozhodnutí je tak možno (například) namítat, že ke zrušení služebního místa došlo v rozporu se zárukami garantovanými zákonem o státní službě.

Autor práce tedy shrnuje, že v prvním případě, kdy se soud zabýval systemizací ve smyslu zákona o státní službě, žalobce brojil proti aktu, který není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a soud tak nemohl jinak než žalobu odmítnout. Dané usnesení ve věci však přineslo precedentní výklad povahy systemizace dle zákona o státní službě z pohledu moci soudní a zároveň dalo jakýsi návod dalším případným stěžovatelům, jakým způsobem se v této věci obracet na soud adekvátně.

3.3.2 Rozsudek Ad 17/2017 - 68

Druhý klíčovým soudním rozhodnutím, vydaným dle autora práce v souvislosti s povahou systemizace dle zákona o státní službě, je rozsudek Městského soudu v Praze ve věci č. j. Ad 17/2017-68 ze dne 22. května 2018. Toto rozhodnutí se vztahuje k výroční systemizaci na rok 2017, před jejímž finálním přijetím byli vyměněni dva ministři vlády Bohuslava Sobotky, mimo jiné ministr zdravotnictví, jak je ostatně popsáno v úvodu této práce. Jednalo se o první výroční systemizaci, která se týkala i změn služebního poměru představených jmenovaných dle zákona o státní službě. Autor práce na začátek rozboru předmětného rozsudku vytýká, že státní zaměstnankyně – žalobkyně, respektive její právní zástupce, žalovali zcela dle doporučení uvedených ve shora rozebraném usnesení 10A 46/2018, přitom žaloba byla podána ještě před samotným vydáním daného usnesení. Dle autora práce se jedná o potvrzení skutečnosti, že materie žalob na rozhodnutí dle zákona o státní službě je vskutku novou problematikou, kdy ani samotní právní zástupci žalobců často neměli jasno o pasivní legitimaci v takových sporech a jak samotnou žalobu koncipovat.

Ve sporu předcházejícím vydání rozsudku č. j. Ad 17/2017-68 brojila státní zaměstnankyně – žalobkyně dle zákona o státní službě proti rozhodnutí státního

tajemníka Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. prosince 2016,⁸³ kterým byla žalobkyně odvolána ze služebního místa představeného – náměstkyně pro majetkové a mezinárodní věci Ministerstva zdravotnictví. Proti rozhodnutí státního tajemníka podala žalobkyně odvolání k náměstkovi pro státní službu, který vydal dne 10. května 2017 rozhodnutí,⁸⁴ kterým potvrdil rozhodnutí státního tajemníka Ministerstva zdravotnictví. Až potud vidí autor práce paralelu s obdobným případem z Ministerstva zdravotnictví detailně popsáním v kapitolách 3.1 a 3.2 této práce.

Avšak na rozdíl od představeného, o kterém je pojednáno v kapitolách 3.1 a 3.2 této práce, se v tomto případě dotčená státní zaměstnankyně rozhodla pro přezkum rozhodnutí náměstka pro státní službu obrátit na správní soud. Jak již autor práce zmínil, žalobkyně se rozhodla správně brojit proti rozhodnutí náměstka pro státní službu, nikoliv nesprávně proti samotné systemizaci, a proto nebyla její žaloba usnesením odmítnuta, ale meritorně projednána, avšak i tak byl vynesena rozsudek, kterým se žaloba zamítá. Žalobkyně v žalobě poukazuje na, dle jejího názoru, účelovou změnu systemizace, a to tak, aby bylo její služební místo zrušeno a ona z něj tak byla odvolána, čímž ministr zdravotnictví docílil kýženého výsledku, aby již žalobkyně dále nebyla náměstkyní – představenou. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v tom smyslu, že pokud žalobkyně namítá nezákonnost systemizace, tzn. nezákonnost usnesení vlády č. 1108 ze dne 14. prosince 2016, pak usnesení vlády je forma rozhodnutí vlády podle čl. 76 Ústavy České republiky. Usnesení vlády č. 1108 tak není dle názoru žalovaného rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního, jelikož se nejedná o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobkyně. Žalovaný je tak toho názoru, že dané usnesení – rozuměj systemizace (pozn. autora práce) – nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví ani jako tzv. podkladové rozhodnutí, neboť usnesením vlády jako takovým nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Autor práce tak konstatuje, že žalovaný ve svých tvrzeních prakticky vychází z tezí vyřčených Městským soudem v Praze v usnesení 10A 46/2018 o povaze systemizace dle zákona o státní službě.

⁸³ č. j. MZDR 73375/2016-1/PER

⁸⁴ č. j. MV-40223-11/OSK-2017

Soud se ve svých úvahách obšírně zabýval povahou systemizace dle zákona o státní službě, a to i v návaznosti na premisy uvedené v usnesení 10A 46/2018, ve kterých si sám Městský soud v Praze poprvé definoval, jakým způsobem k dané systemizaci přistupovat. Z § 17 odst. 3 ZSS vyplývá, že vláda schvaluje systemizaci na následující kalendářní rok a při té příležitosti je oprávněna upravit organizační strukturu služebního úřadu. Ve spojení s § 17 odst. 1 ZSS tak dle soudu vyplývá, že vláda je oprávněna schvalovat systemizaci, tedy schvalovat počet vyjmenovaných služebních míst a schvalovat objem prostředků na platy zaměstnanců a že nic jiného v rámci schvalování systemizace, s výjimkou výslovně uvedené organizační struktury, vláda není oprávněna schvalovat. Na základě těchto argumentů soud shrnuje, že při schvalování systemizace a organizační struktury vláda nerozhoduje o právech ani povinnostech konkrétních subjektů.

Dle autora práce je však nejdůležitější částí daného rozsudku pasáž v bodě 34. odůvodnění rozhodnutí, ve které se soud, v návaznosti na předchozí úvahy uvedené v usnesení 10A 46/2018, vypořádává s povahou systemizace ve světle § 75 odstavec 2 soudního řádu správního. Toto ustanovení totiž umožňuje soudu posoudit při přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu i úkon, který je podkladem rozhodnutí, které je přezkoumáváno. Je-li tak závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím soud sám vázán a neumožňuje-li soudní řád správní žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Soud dovodil, že za závazný podklad napadeného rozhodnutí je tedy nutno považovat „jiný úkon správního orgánu“. Soud konstatuje, že i kdyby akceptoval, že usnesení vlády je závazným „jiným úkonem“ pro napadené rozhodnutí, nelze učinit závěr o tom, že se jedná o jiný úkon „správního orgánu“. Obsah pojmu „správní orgán“ vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, ze kterého plyne, že za správní orgán je třeba považovat tam vyjmenované orgány veřejné správy, tedy orgány moci výkonné, kterým však „bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.“ Soud je tak toho názoru, že daná podstatná podmínka není v případě usnesení vlády splněna, neboť při schvalování systemizace nerozhoduje vláda o právech a povinnostech fyzických či právnických osob a nemá tak při vydání takového usnesení, kterým schvaluje systemizaci, popřípadě

organizační strukturu, postavení správního orgánu. Není tak dle názoru soudu možné posuzovat zákonnost daného usnesení vlády, jelikož dle § 75 odst. 2 soudního řádu správního lze posuzovat zákonnost jiného úkonu, než je napadené rozhodnutí, jen tehdy, jde-li o úkon správního orgánu. Soud tak konstatoval, že není oprávněn přezkoumávat usnesení vlády a ani posuzovat jeho zákonnost jako podkladového úkonu. Musí tak systemizaci při posuzování daného napadeného rozhodnutí respektovat a z jejího obsahu vycházet při posuzování důvodnosti podané žaloby, jelikož se jedná o platný a účinný dokument, jako jehož důsledek byly Ministerstvem zdravotnictví vydány vnitřní organizační předpisy a samotné napadené rozhodnutí včetně odvolání žalobkyně z pozice představené.

Autor práce konstatuje, že nejméně na úrovni schvalování systemizace sekcí je i s elementární znalostí personálií daného služebního úřadu zcela zřejmé, kterých konkrétních představených státních zaměstnanců – náměstků pro řízení sekce – se daná změna systemizace na úrovni sloučení, rušení či rozdělení sekcí bude týkat a bude tak nutno změnit jejich služební poměr formou odvolání z takového zrušeného místa představeného dané sekce. Argument soudu, že v daném případě schvalováním systemizace vláda přímo nerozhoduje o právech konkrétních fyzických osob v oblasti veřejné správy a z toho důvodu není možné přezkoumávat usnesení vlády nebo posuzovat jeho zákonnost jako podkladového úkonu, nemůže dle autora práce při případném přezkumu před ESLP obstát, jak je ostatně dále rozebráno v této práci.

3.3.3 Další rozhodnutí o povaze systemizace

Na svoje odůvodnění z usnesení 10A 46/2018 a principy odůvodnění rozsudku 11 Ad 17/2017 následně Městský soud v Praze odkázal i v dalších dvou obdobných sporech, kdy se odvolání představení – náměstci pro řízení sekcí – konkrétně náměstek z Ministerstva zemědělství a náměstek z Ministerstva financí, kteří byli odvolání ze svých míst představených na základě systemizace pro rok 2018, která zrušila jejich služební místa představených, dovolávali zrušení právě daného usnesení Vlády České republiky č. 895 ze dne 22. prosince 2017, o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2018. Pozorný čtenář této práce již ze shora

popsaného nejspíše tuší, že obě žaloby⁸⁵ byly usneseními odmítnuty, a to z důvodu, že napadané usnesení vlády není rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního, neboť není úkon, jímž se zakládají, mění nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Žaloby tak byly odmítnuty pro nepřípustnost.⁸⁶ Autorovi práce je známo, že náměstek z Ministerstva financí popisovaný v tomto odstavci podal zároveň se žalobou na zrušení usnesení vlády i žalobu⁸⁷ k Městskému soudu v Praze na zrušení odvolacího rozhodnutí náměstka pro státní službu o odvolání daného náměstka ze služebního místa představeného, kterým bylo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí státního tajemníka zamítnuto a rozhodnutí o odvolání z místa představeného potvrzeno. Jednalo se tak o analogickou žalobu, která zde byla popisována v souvislosti s rozsudkem 11 Ad 17/2017-68. Náměstek podal žalobu dne 18. května 2018 a v této práci popsany rozsudek byl vydán dne 22. května 2018. Dle autora práce tak není s podivem, že žaloba (ex)náměstka z Ministerstva financí byla krátce po vydání rozsudku 11 Ad 17/2017 vzata v plném rozsahu zpět. Autor práce vyjadřuje zklamání, že žalobkyně z rozsudku vydaného dne 22. května nevyužila svého práva na podání kasační stížnosti, a to například z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a)⁸⁸ soudního řádu správního. Dle autora práce by Nejvyšší správní soud případnou kasační stížnost meritorně projednal a ve věci rozhodl. Takto zásadní otázka služebního poměru, jakou je povaha usnesení o přijetí systemizace, na základě které se vydávají rozhodnutí ovlivňující přímo životy mnoha státních zaměstnanců a měnící jejich služební poměr, by si zasloužila judikaturu i na úrovni Nejvyššího správního soudu.

⁸⁵ č.j. 3A 64/2018-86 a 3A 65/2018-58.

⁸⁶ Dle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

⁸⁷ 9 Ad 10/2018.

⁸⁸ Nezákonost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

3.4 Náhrada újmy za vadné rozhodnutí služebního orgánu

Cílem této podkapitoly je ve světle aktuální judikatury Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu analyzovat případné možnosti státního zaměstnance na náhradu újmy způsobené mu vadným rozhodnutím služebního orgánu, například rozhodnutím o změně služebního poměru na základě změny systemizace, a to dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti“).

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 3 Ans 4/2013-37 ze dne 3. října 2013 rozhodl nejen o povaze řízení ve věcech služebního poměru, které je dle tohoto rozhodnutí správním řízením, ale obiter dictum i o tom, že náhrada újmy způsobené nesprávným úředním postupem, k němuž může dojít ve správním řízení, spadá do působnosti zákona o odpovědnosti.

Bohužel názor Nejvyššího soudu, který má rozhodující dopad na praktickou interpretaci zákona o odpovědnosti, byl až do nedávna zcela opačný. I přes závěry judikatury Nejvyššího správního soudu⁸⁹ a Ústavního soudu⁹⁰ konstatující veřejnoprávní charakter služebního poměru, přiklonil se Nejvyšší soud v rámci dvojice rozsudků⁹¹ k závěru opačnému, kdy považoval služební poměr za ve své podstatě poměr soukromoprávní.

Tento nesouladný stav zcela odlišného názoru na povahu služebního poměru mezi Nejvyšším správním soudem a Nejvyšším soudem byl ukončen vydáním usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1405/2016 ze dne 21. března 2018, ve kterém Nejvyšší soud zcela přisvědčil názoru Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu o povaze řízení ve věcech služebního poměru coby správního řízení. Na druhou stranu Nejvyšší

⁸⁹ Rozsudek č.j. 6 As 29/2003-97 ze dne 30. 10. 2003.

⁹⁰ Nález sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014.

⁹¹ Rozsudky sp. zn. 30 Cdo 2470/2012 ze dne 9. ledna 2013 a 30 Cdo 120/2017 ze dne 21. června 2017.

soud setrval v názoru na samotnou povahu služebního poměru, kdy tento sám o sobě dle něho nemá povahu výlučně veřejnoprávní.

Pro státního zaměstnance domáhajícího se nároku dle zákona o odpovědnosti je však nejdůležitější, že Nejvyšší soud výslovně stanovil, že nárok na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem ve věcech služby spadá do působnosti zákona o odpovědnosti. Na druhou stranu, v případě újmy způsobené z titulu rozhodnutí služebního orgánu setrval Nejvyšší soud na své dosavadní judikatuře, tedy v těchto případech zákon o odpovědnosti aplikovat nelze.

Státní zaměstnanci tak mají na základě nejnovější judikatury Nejvyššího soudu šanci na náhradu újmy dle zákona o odpovědnosti v takových případech, kdy rozhodnutí služebního orgánu nebylo vydáno v zákonné lhůtě nebo kdy doba řízení byla nepřiměřeně dlouhá. K délce řízení je vhodné zmínit, že dle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 968/2014 ze dne 20. ledna 2016 se správní řízení a na něj bezprostředně navazující soudní řízení správní z pohledu práva na přiměřenou délku řízení považuje za řízení jediné, a to i tehdy, pokud je řízení o stejné věci před služebními orgány a správními soudy vedeno opakovaně, avšak pouze tehdy, je-li v soudním řízení správním napadeno rozhodnutí služebního orgánu, jehož předmět podléhá působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁹² Tento právní názor byl následně Nejvyšším soudem několikrát potvrzen.⁹³ Pro úplnost autor práce zmiňuje, že i případné řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem v dané věci je nutné dle judikatury⁹⁴ Nejvyššího soudu započítat pro účely posouzení přiměřenosti celkové délky daného řízení.

Dále však nebude možné aplikovat zákon o odpovědnosti na případy újmy způsobené státnímu zaměstnanci v důsledku nezákonného rozhodnutí služebního orgánu, kdy takový názor Nejvyššího soudu vnímá autor práce přinejmenším jako problematický, a to i v návaznosti na v této práci popsané rozhodnutí o změnách služebního poměru na základě změny systemizace.

⁹² K aplikaci článku 6 odst. 1 Úmluvy viz kapitola č. 4 této práce.

⁹³ Sp. zn. 30 Cdo 2205/2015, sp. zn. 30 Cdo 3375/2016.

⁹⁴ Sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.

4. Porušení práva na spravedlivý proces při rozhodování o změnách služebního poměru v důsledku změny systemizace

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, zkráceně Evropská úmluva o lidských právech (dále jen „Úmluva“), je nejdůležitější lidskoprávní úmluvou sjednanou v rámci Rady Evropy a základem regionální mezinárodněprávní ochrany lidských práv v Evropě. K jejímu podpisu došlo 4. listopadu 1950 v Římě.

Tehdejší Československo bylo v roce 1992 vůbec prvním státem střední a východní Evropy, který se stal stranou Úmluvy, kdy k ratifikaci došlo 18. března 1992 a vyhlášena byla Sdělením č. 209/1992 Sb.⁹⁵

Autor práce v návaznosti na shora uvedené závěry českých správních soudů o povaze systemizace hodlá v této kapitole vznést polemiku, zda uvedené závěry českých správních soudů o nepřezkoumatelnosti vládních usnesení o přijetí systemizace nejsou v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy⁹⁶ a na tento článek navazující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věcech služebních poměrů státních zaměstnanců.

Judikatura ESLP se totiž v těchto otázkách služebních vztahů vyvíjí, a to ve prospěch státních zaměstnanců.

⁹⁵ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Platnost od 15. května 1992.

⁹⁶ Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

4.1 Rozhodnutí Eskelinen

Ještě v devadesátých letech minulého století a začátku století nynějšího se ESLP při posuzování aplikace článku 6 odst. 1 Úmluvy na případy týkající se služebního poměru řídil tak zvaným funkčním kritériem stanoveným ve věci Pellegrin proti Francii.⁹⁷ Toto funkční kritérium je založeno na povaze zaměstnancových povinností a odpovědnosti. Dle tohoto funkčního kritéria jsou tedy z působnosti článku 6 odst. 1 Úmluvy vyloučeny pouze spory týkající se státních zaměstnanců, jejichž povinnosti jsou typické pro specifickou činnost v rámci státní služby, a to v rozsahu, v němž tito státní zaměstnanci vystupují jako nositelé veřejné moci odpovědní za ochranu zájmů státu nebo jiných orgánů veřejné moci. Příkladem takových činností byly bezpečnostní sbory.

Avšak funkční kritérium stanovené ve věci Pellegrin proti Francii bylo poměrně záhy překonáno, a to v rozhodnutí ve věci Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku (dále jen „Eskelinen“).⁹⁸ Ve věci Eskelinen bylo zjištěno, že funkční kritérium stanovené ve věci Pellegrin proti Francii nezjednodušilo analýzu použitelnosti článku 6 v řízeních, v nichž je účastníkem státní zaměstnanec, ani nepřineslo toto kritérium do této oblasti vyšší míru jistoty při posuzování aplikace článku 6 odst. 1 Úmluvy. ESLP se proto rozhodl k přehodnocení funkčního kritéria a stanovil nové kritérium, kdy má-li dotčený stát v úmyslu odvolat se na dotčené služební postavení státního zaměstnance a vyloučit jej tak z působnosti článku 6 Úmluvy, musí být splněny dvě podmínky:

- zaprvé, vnitrostátní právo daného státu musí pro danou funkci nebo kategorii státních zaměstnanců výslovně vyloučit přístup k soudu;
- zadruhé, takové vyloučení musí být opodstatněné objektivními důvody státního zájmu, dle ESLP tedy stát bude muset prokázat, že předmět daného sporu

⁹⁷ Věc Pellegrin proti Francii, č.j. 28541/95, ze dne 8. prosince 1999.

⁹⁸ Věc Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku, č.j. 63235/00, ze dne 19. dubna 2007.

souvisí s výkonem státní moci a že došlo k zpochybnění *zvláštního pouta důvěry a loajality*.

Konkrétně ve věci Eskelinen se jednalo o zaměstnance Ministerstva vnitra, kteří měli na základě kolektivní smlouvy nárok na zvláštní příplatek v odlehlé oblasti. Když byl příplatek plynoucí z kolektivní smlouvy zrušen, bylo každému z nich přiznáno platové navýšení k dorovnání takto vzniklého rozdílu. Následně však byl daným státním zaměstnancům příplatek odebrán a bylo jim pouze přislíbeno policejním velitelstvím provincie, že jim bude příplatek nahrazen. Ministerstvo financí však následně žádost o povolení vyplácet daný příplatek zamítlo.

Státní zaměstnanci tak podali žalobu o náhradu škody, která však byla zamítnuta. Proti tomuto zamítnutí podali státní zaměstnanci odvolání. Jejich odvolání však bylo taktéž zamítnuto, a to s odůvodněním, že náhradu v daném období mohlo schválit pouze Ministerstvo financí, a nikoliv pouze policejní velitelství provincie. Státní zaměstnanci se tak obrátili k Nejvyššímu správnímu soudu Finska, kde žádali o ústní jednání s tvrzením, že jiným zaměstnancům Ministerstva vnitra byly za obdobných okolností příplatky přiznány. Po bezmála deseti letech od chvíle, kde se daní státní zaměstnanci obrátili na soud poprvé, dospěl finský Nejvyšší správní soud k závěru, že tito státní zaměstnanci nemají ze zákona právo na dorovnání platu a že ústní slib policejního velitelství provincie nemá na danou věc žádný vliv.

Daní státní zaměstnanci se tak obrátili na ESLP se stížností na porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Až po dalších šesti letech od rozhodnutí finského Nejvyššího správního soudu postoupil věc senát ESLP velkému senátu tohoto soudu. ESLP si byl vědom funkčního kritéria z věci Pellegrin proti Francii, avšak při jeho použití na tento případ by toto vedlo k neospravedlnitelným nerovnostem. Šest státních zaměstnanců z posuzovaného případu byli totiž v posuzované době zaměstnanci Ministerstva vnitra, avšak pět z nich vykonávalo funkci policisty, tedy se přímo účastnili na výkonu veřejnoprávních pravomocí a chránili tak obecné zájmy státu a šestým byla policejní asistentka bez jakýchkoliv takových pravomocí. Uplatnění funkčního kritéria z věci Pellegrin proti Francii by tak vedlo k vytvoření nepřiměřené nerovnosti, kdy policejní asistentka by se mohla dovolávat záruk plynoucích z článku 6 odst. 1 Úmluvy, zatímco policisté by byli

z působnosti článku 6 odst. 1 Úmluvy vyjmuti. ESLP se tak rozhodl funkční kritérium přehodnotit, jak je pospáno shora v této kapitole práce. Ve věci Eskelinen byla navíc ze strany ESLP kritizována i délka soudního řízení před vnitrostátními orgány, která dosáhla sedmi let.

Zároveň z případů,⁹⁹ které byly od té doby projednávány, vyplynulo, že v řadě smluvních států Úmluvy je státním zaměstnancům umožněn přístup k soudům, kdy mohou podávat žaloby týkající se jejich platů, dalších finančních plnění a v konečném důsledku i proti rozhodnutím o propuštění či přijetí do služebního poměru.

Dle autora práce je tak možno tvrdit, že v případě běžných služebních sporů, jakými jsou i spory uvedené v kapitole 3.3 této práce, není možné tyto de facto vyloučit ze soudního projednání odkazem na skutečnost, že soud, dle svého názoru, není oprávněn přezkoumávat zákonnost usnesení vlády, kterým byla přijata systemizace, na jejímž základě byla vydána příslušná služební rozhodnutí o odvolání státních zaměstnanců z jejich funkcí představených. Autor práce je si vědom skutečnosti, že argumentace ESLP z věci Eskelinen není bez dalšího přímo použitelná na spory uvedené v kapitole 3.3, avšak považuje tyto za přiměřeně aplikovatelné na závěry o použitelnosti článku 6 odst. 1 Úmluvy na záležitosti týkající se služebních poměrů státních zaměstnanců v režimu zákona o státní službě a jejich změn, včetně případných nároků dle zákona o odpovědnosti, o kterých pojednává kapitola 3.4 této práce.

⁹⁹ viz pozn. pod čarou 102.

4.2 Rozhodnutí Baka

Dalším, dle autora práce příležitým rozhodnutím ESLP, je rozhodnutí velkého senátu č. 20261/12 – Baka proti Maďarsku – ze dne 23. června 2016 (dále jen „Baka“).

V daném rozhodnutí velký senát ESLP rozhodl, že právo daného státního zaměstnance na přístup k soudu dle článku 6 odst. 1 Úmluvy bylo porušeno, a to z důvodu, že neměl k dispozici soudní přezkum předčasného ukončení svého mandátu. Autor práce se domnívá, že závěry z rozhodnutí Baka lze opět přiměřeně aplikovat na spory uvedené v kapitole 3.3 této práce.

V rozhodnutí Baka byl stěžovatelem státní zaměstnanec – soudce – který byl na základě ústavní reformy provedené maďarskou vládou předčasně zbaven své funkce předsedy maďarského nejvyššího soudu. Dle daného státního zaměstnance i z důvodu, že se opakovaně kriticky vyjadřoval k předmětné ústavní reformě. Stěžovatel sice zůstal soudcem, avšak přišel o všechny další benefity a funkční požitky, které se pojily s funkcí předsedy nejvyššího soudu. Autor práce zde tak vidí paralelu s představenými – náměstky pro řízení sekcí – kteří také po odvolání z pozice představených zůstávají nadále státními zaměstnanci v režimu zákona o státní službě, avšak již nemají nárok na funkční a jiné benefity, které se pojí s funkcí představeného na pozici náměstka pro řízení sekce.

Daný státní zaměstnanec namítal v rozhodnutí Baka především fakt, že se nemohl domáhat soudního přezkumu svého předčasného ukončení mandátu, a to ani ústavním soudem, a dále, že jeho odvolání z funkce následovalo jako reakce na názory, které vyjádřil jako předseda nejvyššího soudu a národní soudcovské rady v návaznosti na připravovanou reformu soudnictví, na základě které proběhlo i jeho odvolání. Rozsudkem ze dne 27. května 2014 senát druhé sekce ESLP jednomyslně shledal, že k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy došlo.

ESLP v rozhodnutí Baka připomněl vývoj svojí judikatury ve věcech zaměstnaneckých sporů, a to odkazem na použití funkčního kritéria z věci Pellegrin proti Francii a jeho následnému překonání ve věci Eskelinen, jak je popsáno shora v této

práci. ESLP v rozhodnutí Baka konstatoval, že v době vzniku mandátu existovalo právo daného státního zaměstnance na případný soudní přezkum rozhodnutí o konci mandátu, které nevzešlo z vůle daného státního zaměstnance. Autor práce zde opět shledává paralelu s postavením odvolaných představených státních zaměstnanců, kterým je sice ze zákona garantován soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí o jejich odvolání, nicméně české správní soudy svým rozhodováním o povaze usnesení vlády o přijetí systemizace¹⁰⁰ prakticky tento soudní přezkum těmto státním zaměstnancům odpírají.

V rozhodnutí Baka ESLP zjistil, že přístupu státního zaměstnance k soudu bránila skutečnost, že předčasné ukončení jeho mandátu bylo zahrnuto do přechodných ustanovení nového Základního zákona Maďarska – nové ústavy – kdy taková ustanovení nemohla být předmětem jakéhokoliv soudního přezkumu, a to ani ze strany ústavního soudu. Zároveň bylo soudem konstatováno, že daná právní úprava pro zkrácení mandátu daného státního zaměstnance byla přímo namířena proti konkrétní osobě, což je v rozporu se základními zásadami právního státu. Opět tak můžeme nalézat paralelu se změnami systemizace, kdy sice v usnesení vlády o změně systemizace nenalezneme konkrétní jména, která budou systemizací dotčena, avšak při rušení a reorganizaci sekcí a dalších organizačních útvarů je zcela zřejmé, kterých konkrétních představených se taková změna bude týkat a bude tedy znamenat změnu jejich služebního poměru. V případě rozhodnutí Baka se tak jednalo o faktické vyloučení přístupu daného státního zaměstnance k soudu a vzhledem k významu spravedlivého procesu v případech odvolávání soudců dospěl ESLP k názoru, že v dané věci došlo k zásahu do práva státního zaměstnance na přístup k soudu dle článku 6 odst. 1 ESLP. Dle autora práce se v případě odvolaných představených v režimu zákona o státní službě, kteří jsou popsáni v této práci, jedná o obdobnou situaci, kdy daným státním zaměstnancům není přístup k soudu odepřen fakticky, nýbrž prakticky, a to na základě precedentních rozhodnutí českých správních soudů.

Kromě shora uvedeného bylo navíc v rozhodnutí Baka shledáno v daném případě i porušení článku 10 Úmluvy na svobodu projevu, kdy ESLP přisvědčil argumentům daného státního zaměstnance a shledal, že skutkové okolnosti případu jako celek i sled

¹⁰⁰ viz kapitola 3.3 této práce.

jednotlivých událostí svědčí ve prospěch existence příčinné souvislosti mezi stěžovatelovým výkonem svobody projevu a ukončením jeho mandátu předsedy soudu. ESLP souhlasil, že ukončení mandátu stěžovatele bylo důsledkem názorů a kritiky, kterou daný státní zaměstnanec vyjadřoval ze své pozice a na základě své odborné erudice, čímž bylo zasaženo do výkonu jeho práva na svobodu projevu. ESLP konstatoval, že případný strach z odvolání za projevy veřejné kritiky má mít odrazující účinek na výkon svobody projevu dalších obdobně postavených státních zaměstnanců. Autor práce tak opět poukazuje na paralelu s odvoláváním představených na základě jejich politické příslušnosti a vyjadřování kritických názorů na nepromyšlené změny v jejich gescích, na které ostatně odkazují ve svých podáních i samotní představení.¹⁰¹ Dle ESLP je nejen právem, ale zároveň i povinností státních zaměstnanců na určitých pozicích, vyjadřovat se k případným změnám právní úpravy dopadajícím do jejich odbornosti. Podmínkou je však, aby se jednalo o striktně odbornou kritiku, která nebude zaměřena vůči jednotlivcům a případně probíhajícím řízením.

Autor práce je tak přesvědčen, že i s ohledem na navazující bohatou rozhodovací praxi ESLP¹⁰² ve vztahu k rozhodnutí a novému kritériu nastaveném ve věci ESKELINEN by měli (nejen) odvolaní představení státní zaměstnanci z kapitol 3.2 a 3.3 této práce šanci na úspěšné namítání porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy, a to s odůvodněním rozporujícím argumentaci vnitrostátních správních soudů, kterým tyto soudy vysvětlují, z jakého důvodu dle jejich názoru nejsou oprávněny přezkoumávat systemizace, respektive usnesení vlády o přijetí systemizace.¹⁰³ Pádnými argumenty pro použití článku 6 odst. 1 Úmluvy na změny služebních poměrů představených, disponuje, dle autora práce, i rozhodnutí Baka. Při přijímání změn systemizace na úrovni náměstků pro řízení jednotlivých sekcí, ale i ředitelů odborů a vedoucích oddělení, čímž má autor

¹⁰¹ viz kapitola č. 3 této práce.

¹⁰² Věc Savino a ostatní proti Itálii, č.j. 17214/05, ze dne 28. dubna 2009.

Věc Cudak proti Litvě, č.j. 15869/02, ze dne 23. března 2010.

Věc Selami Zalli proti Albánii, č.j. 52531/07, ze dne 8. února 2011.

Věc Sabeh El Leil proti Francii, č.j. 34869/05, ze dne 29. června 2011.

¹⁰³ viz kapitola 3.3 této práce.

práce na myslí organizační změny sekcí, odborů a oddělení v rámci služebních úřadů, je i při zcela povrchní znalosti personálního substrátu daného služebního úřadu zřejmé, kterých představených se bude daná změna bezprostředně týkat a dojde tak ke změně jejich služebního poměru rozhodnutími služebních orgánů provádějících systemizaci.

5. Úprava státní služby na Slovensku

K porovnání s mezinárodním přesahem si autor této práce vybral Slovensko. K tomuto se nabízí více důvodů. Jednak je Slovensko České republice blízké jak mentalitou, tak i svým právním systémem. Historicky vycházíme ze stejných reálií a i polistopadový vývoj měly naše země do určité doby totožný. Pravdou je, že privatizační vývoj byl na Slovensku poněkud neklidnější, o to více ale překvapí, že Slovensko přijalo svůj první zákon o státní službě¹⁰⁴ už v roce 2002 s účinností od 1. dubna 2002. Bohužel při hlubším zkoumání zjistíme, že celý proces a koncept neměl úplně šťastný začátek ani konec.

5.1 Historie

Jak již bylo uvedeno dříve, Slovensko sice mělo platný a účinný první služební zákon již od roku 2002, nicméně jednalo se spíše o nechtěné legislativní dílo, které bylo slovenské vládě vnuceno Evropskou komisí, a podle toho také vypadal osud prvního slovenského zákona o státní službě.

Tento první zákon o státní službě schvalovalo Slovensko stejně jako Česká republika pod určitým tlakem ze strany Evropské komise, která v neexistenci

¹⁰⁴ Zákon č. 312/2001 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (starý zákon o státní službě).

služebního zákona viděla problém v podobě nestability a absence depolitizace státní správy. Slovensko trpělo tou dobou silnou politickou nestabilitou a o moc spolu soupeřily strany na opačných koncích politického spektra – na jedné straně postkomunistická Strana demokratické levice, na straně druhé pravicová Strana demokratické koalice. Snahou zákona mělo být, stejně jako v České republice, vytvoření skutečně profesionální a kvalitní skupiny státních úředníků na všech úrovních státní správy.

Zákon o státní službě byl tak na Slovensku schválen, účinnosti nabyl k 1. dubnu 2002 a na jeho základě byl také zřízen Úřad pro státní službu,¹⁰⁵ který ale neměl mít dlouhého trvání. Fungovat začal v březnu 2002 a jeho činnost bylo ukončena v květnu 2006. Prvním a posledním předsedou byl jmenován Ľubomír Plai. Zrušení úřadu bylo provedeno k 1. červnu 2006. Dle neoficiálních informací hlavně z důvodů nevole politiků k faktu, že již nemohli neomezeně ovlivňovat personální složení na svých ministerstvech. Po pár letech od nabytí účinnosti prvního služebního zákona na Slovensku se tak ukázalo, že země na něj ještě nebyla připravená. Autor práce považuje tento milník ve vývoji slovenského služebního zákona za přelomový a obává se, že nový zákon o státní službě bude mít v České republice po nástupu dalších nových vlád stejný osud, například v podobě zrušení státních tajemníků na jednotlivých ministerstvech nebo faktického vyprázdnění jejich významu, k čemuž ostatně pomalými krůčky směřuje již současná novela zákona, rozebraná jinde v této práci. Dle dosavadních zkušeností a postřehů autora práce si mnoho politiků z počátku neuvědomovalo, jaké dopady bude mít plná účinnost systemizace na možnost personálních změn v jednotlivých ministerstvech. Původní běžná praxe výměny bezmála všech náměstků a většiny ředitelů odborů byla novým českým zákonem o státní službě významně narušena. Současné novelizační snahy v České republice však bohužel ukazují jasnou snahu o návrat k původní praxi.

¹⁰⁵ Důvodová zpráva k zákonu o státní službě uvádí k vzniku úřadu tyto důvody: „Úřad pro státní službu Slovenské republiky se navrhuje zřídit jako státní orgán, který bude plnit úlohy v oblasti státní služby. Jeho sídlo je v Bratislavě a je rozpočtovou organizací. V čele úřadu pro státní službu Slovenské republiky je předseda Úřadu pro státní službu Slovenské republiky, kterého na návrh vlády jmenuje a odvolává prezident Slovenské republiky. Funkční období se navrhuje na pět let. Úřad pro státní službu Slovenské republiky bude zejména koordinovat jednotný postup při vykonávání státní služby.“

Zrušením Úřadu pro státní službu byla jeho agenda rozdělena mezi Ministerstvo vnitra a Ministerstvo práce a sociálních věcí, kdy zaměstnávání bylo decentralizováno a Ministerstvo práce a sociálních věcí plnilo pouze jakousi úlohu hlavního garanta v oblasti. Tím byl vyřčen ortel nad původním slovenským služebním zákonem, který byl s účinností od 1. listopadu 2009 nahrazen zákonem č. 400/2009 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon však jen fakticky potvrzoval neblahý stav, který nastal na Slovensku po zrušení Úřadu pro státní službu.¹⁰⁶

Služební zákon z roku 2009 byl však pouhou formální normou, jejíž praktické naplňování nebylo realizováno. Absence střešového orgánu, který by sjednocoval metodiku řízení státní služby, byla předmětem vytrvalé kritiky ze strany Evropské komise. Zástupci ministra byli státní tajemníci jmenovaní vládou na návrh ministra. Tím se stávali obdobou českých „politických“ náměstků. Jejich počet ke všemu nebyl omezen a nebyli vedeni pod služebním zákonem. Vláda také jmenovala vedoucího služebního úřadu, který byl obdobou českého státního tajemníka. Ten následně vypisoval výběrové řízení na jednotlivé generální ředitele, kteří byli obdobou našich sekčních náměstků. Vedoucí služebního úřadu však mohl tyto generální ředitele kdykoliv bez udání důvodu odvolat, což naprosto popíralo princip depolitizace. Výběrové řízení nebyly v tehdejším služebním zákoně specifikovaná vůbec, pouze byly určeny rámcové podmínky. To v praxi vedlo k tomu, že si výběrová řízení každý služební úřad realizoval sám podle svých vnitřních předpisů, což vedlo k politizaci státní správy a bylo předmětem kritiky nejen Evropské komise. Tento neudržitelný stav se alespoň částečně v roce 2013 pokusila napravit vláda Roberta Fica, když nepersonální agendy přesunula na Úřad vlády Slovenské republiky, kde byl zřízen samostatný odbor státní a veřejné služby. Od začátku si tato vláda vytkla za cíl připravit rozsáhlou novelu služebního zákona, která měla za cíl předložit novou koncepci státní služby na Slovensku a opět zavést obdobu Úřadu pro státní službu. Vládě měla být předložena koncem roku 2015. Z různých, částečně i politických důvodů, se tak nestalo. Na počátku roku 2016 pak proběhly na Slovensku volby do Národní rady, které

¹⁰⁶ Tento stav politizace státní správy, a sice faktické existence, ale praktické nefunkčnosti služebního zákona kritizuje ve svých pravidelných Country Specific Recommendations i Evropská komise.

ukončily jednobarevnou vládu Roberta Fica. Následně byla rozsáhlá novela předložena do mezirezortního připomínkového řízení.

5.2 Současnost

Na základě Usnesení vlády SR č. 548/2015 ze dne 7. října 2015 tak byl Úřadem vlády Slovenské republiky připraven rozsáhlý materiál,¹⁰⁷ který byl koncem dubna 2016 předložen do mezirezortního připomínkového řízení. Na dodání připomínek byl stanoven poměrně krátký čas tří týdnů. Důvod, proč vláda s přijetím zákona spěchala, je stejný jako byl v České republice. Evropská komise totiž Slovensku pohrozila omezením možností čerpat prostředky z unijních fondů, pokud svoji neúčinnou normu neznovelizují do Komisi požadované podoby. Během léta byly připomínky vypořádány a vláda tak mohla na svém zasedání dne 21. září 2016 schválit návrh nového zákona o štátnej službe. Následně byl návrh doručen do Národní rady Slovenské republiky.¹⁰⁸ První čtení tohoto tisku proběhlo dne 21. října. Návrh zákona tímto čtením prošel a byl přikázán několika výborům k projednání. Hladce následně prošel legislativním procesem v Národní radě a 6. prosince 2016 byl schválen jedenáctou schůzí Národní rady pod usnesením číslo 364. Avšak tehdejší prezident Slovenské republiky Andrej Kiska využil svého práva a 22. prosince 2016 vrátil Národní radě předmětný zákon s připomínkami.¹⁰⁹ Dle jeho názoru se schválením pozměňovacích návrhů některých poslanců narušuje rovnováha mezi Kanceláří národní rady, Kanceláří prezidenta, Kanceláří ústavního soudu a Kanceláří veřejného ochránce práv. Dle autora práce jde především o politický spor, kdy poslancekým návrhem vládního zákonodárce byly zvýšeny tarifní platové položky u zaměstnanců Kanceláře národní rady, zatímco u Kanceláře prezidenta tyto zvýšeny nebyly. Není tak překvapením, že Národní rada

¹⁰⁷ LP/2016/296 Zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁰⁸ Parlamentní tisk č. 244.

¹⁰⁹ Viz <https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vratil-narodnej-rade-zakon-o-statnej-sluzbe/>.

setrvala na svém původně schváleném návrhu zákona a 1. února 2017 usnesením číslo 406 na své dvanácté schůzi přehlasovala veto prezidenta a schválila zákon beze změn. Následně byl zákon vyhlášen ve Zbierke zákonov dne 10.3.2017 pod číslem 55/2017 Z. z. a vstoupil v účinnost 1. června 2017.

Návrh zákona vychází ze Strategie řízení lidských zdrojů ve státní službě na roky 2015 – 2020 a zpracovává doporučení Rady Evropské unie. Současně bylo jeho předložení předpokládáno i v programovém prohlášení vlády. Schválený návrh stojí na principech politické neutrality, transparentních výběrových řízeních, efektivního řízení státních zaměstnanců, nestrannosti, profesionality, transparentního odměňování a stability služebního poměru. Jedním z hlavních cílů je zabezpečit vyšší transparentnost výběrových řízení prostřednictvím jasně nastavených pravidel pro uchazeče a jmenování hodnotících komisí. Zaveden je také nový institut hromadných výběrových řízení. Pro rozvoj zaměstnanců slouží instituty služebního hodnocení a standardizováno bude rovněž disciplinární řízení. Od zavedení centrálního informačního systému státní služby si zákonodárce slibuje zlepšení strategického plánování řízení lidských zdrojů a tím pádem i zvýšení efektivity služebních úřadů. Zřizuje se Rada pro státní službu, která má být nezávislým koordinačním a monitorovacím orgánem. V jejích kompetencích je ochrana principů státní služby a dohled nad dodržováním etického kodexu. Má 5 členů a volí je Národní rada. Žádosti o účast ve výběrových řízeních se podávají v elektronické podobě na elektronickém formuláři. Avšak povinnost prokázat bezúhonnost daného uchazeče je vyžadována až u úspěšného kandidáta výběrového řízení. Platové podmínky se následně odvíjejí i od znění služebního hodnocení. Velkým rozdílem oproti české úpravě je skutečnost, že se zákon vztahuje i na soudní úředníky a služebním úřadem je i Nejvyšší soud Slovenské republiky, Specializovaný trestní soud, krajský soud a okresní soud.

Autor práce tak v současném schváleném zákoně shledává určité paralely s v České republice v současnosti účinným zákonem o státní službě. Není to překvapivé, kolegové ze Slovenské republiky navštívili náměstka pro státní službu v České republice. Ať už se jedná o informační systém o státní službě, systém služebních hodnocení, jasně nastavená pravidla pro výběrová řízení a kárnou odpovědnost nebo

platové podmínky přímo odvislé právě od znění služebního hodnocení, to vše jsou instituty, které nalezneme i v našem zákoně o státní službě.

Nicméně autor práce musí zároveň konstatovat, že v depolitizaci a profesionalizaci státní správy jde náš zákon ještě mnohem dál než ten schválený na Slovensku. Pozice silného jednotčího prvku státní služby v podobě náměstka pro státní službu v postavení alespoň částečného střežového orgánu tak, jak ho známe z českého prostředí, zcela absentuje. Zmiňovaná Rada pro státní službu nemůže jeho pozici a úřad nahradit. Zároveň absence nutnosti schvalovat systemizaci služebních míst je prvkem, jehož nepřítomnost dělá ze slovenského návrhu zákona spíše bezzubý legislativní akt, kterým se vláda snaží naplnit požadavky Evropské komise, nicméně jeho libivé principy nejsou doplněny potřebnými zákonnými instituty k jejich prosazení.

Lze tak konstatovat, že první slovenský zákon o státní službě na Slovensku předběhl svoji dobu, když zavedl takovou míru depolitizace a transparentnosti, na kterou tamější politici nebyli připraveni. Po vstupu do Evropské unie tak byl tento účinný zákon nahrazen druhým slovenským zákonem o státní službě, který ale nebyl schopen cíle¹¹⁰ koncepce státní služby naplnit. Po opětovném tlaku Evropské komise tak současná vláda přichází s třetím návrhem zákona, který je jakýmsi kompromisem mezi prvním přísným zákonem a druhým zákonem bezzubým, nicméně až praxe ukáže, zda jeho cíle budou naplněny. Jak ale říká bývalý předseda slovenského zrušeného Úřadu pro státní službu Ľubomír Plai, který byl zároveň členem expertního týmu, který připravoval současný nový návrh zákona: „Raz treba začat“.¹¹¹

6. Závěr

¹¹⁰ Transparentnost, depolitizace, stabilita, profesionalita.

¹¹¹ Viz Ľubomír Plai: Úradníka nemôžete zavesiť na šnurku politikových gatí. *Etrend.sk* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.etrend.sk/ekonomika/uradnika-nemozete-zavesit-na-snurku-politikovych-gati.html>.

V diplomové práci i během její obhajoby v roce 2015 bylo autorovi této rigorózní práce vytýkáno, že dílu chyběl úvod a závěr. Autor práce uznává, že absence úvodu v diplomové práci byla chybou, nicméně závěr v diplomové práci absentoval zcela záměrně. Autor se snažil ponechat si „otevřená vrátka“ do rigorózní práce. Autor rigorózní práce sleduje vývoj kolem zákona o státní službě kontinuálně od uzavření rukopisu své práce diplomové. Na tomto místě musí konstatovat, že pro zpracování tématu se toho dělo možná až moc. Místo stability a konečného dosažení jistoty pro přibližně sedmdesát tisíc úředníků pod režimem zákona o státní službě se politická reprezentace začala ihned po plné účinnosti zákona přít o postavení diplomatů, pozici vedení Energetického regulačního úřadu nebo možnost představených kandidovat a následně se účastnit správy jednotlivých krajů jako jejich zvolení krajští zastupitelé. Pravdou je, že drtivé většiny úředníků pod režimem státní služby se tyto politické tahanice prakticky nedotkly, nicméně na zákon o státní službě jako celek vrhnuly tyto spory určitou pachuč, která se bude obtížně odstraňovat.

Autor práce tak je nucen i na základě událostí popsaných v této práci konstatovat, že jeho původní naivní optimismus, kterým oplývala závěrečná zamyšlení jeho diplomové práce, vzal částečné za dobu implementace a plné funkčnosti zákona o státní službě za své. Tato částečná ztráta optimismu nakonec vedla i k tomu, že se autor rozhodl spojit (nejméně) své profesní začátky se sférou soukromou. Bohužel šance, kterou zákon dostal ve chvíli, kdy se minulá vláda po sněmovních volbách vystřídala s vládou současnou, nebyla využita. Alarmující personální rošády, které byly na všech ministerstvech provedeny po nástupu současné vlády, by se totiž díky zákonu o státní službě neměly opakovat. Avšak bohužel se tak opět stalo. Zneužity k tomu byly především instituty změny systemizace a účelově vypsáných výběrových řízení. Autor práce považoval jak výběrová řízení, tak systemizaci za klíčové instituty nového zákona o státní službě, jejichž prostřednictvím mělo být možno zaručit jistotu a kontinuitu odborného fungování státní správy po každých následujících sněmovních volbách, nicméně jak je vidět ani ony nejsou samospásné, bez vůle příslušných náměstků, státních tajemníků a ministrů nebude jejich proklamovaný záměr naplněn. Malou ukázkou a premiérou zároveň nám mohla být výměna na postech ministra pro lidská práva, a hlavně ministra zdravotnictví, které se udály na konci roku 2016 a kdy byla

změna systemizace zneužita poprvé. Jak již bylo zmíněno v úvodu této práce, bylo velmi zajímavé sledovat, jak se účinnost zákona o státní službě projevila od 1.1.2017 do personálních změn především na Ministerstvu zdravotnictví. Spornou změnou systemizace na tomto rezortu bylo zrušeno celkem pět míst představených, včetně dvou míst náměstků pro řízení sekce. Avšak to byl pouze začátek, který měl ukázat a varovat před tím, co přišlo nyní, po sněmovních volbách v roce 2017 a co je ostatně popsáno v této práci.

Výroční změny systemizace dle § 17 ZSS, kdy údaje, obsažené v těchto systemizacích, jsou následně podkladem k vydávání nových organizačních struktur služebních úřadů, kdy jsou často účelově rušeny a přeskupovány sekce, a následně tak dochází k odvolávání představených těchto rušených sekcí, považuje autor práce za nejhorší nešvar, který se bohužel naplno projevil. Následný postoj správních soudů, které svými rozhodnutími o povaze systemizace rozhodly o její praktické nepřezkoumatelnosti, vzaly odvolaným představeným poslední naději na obranu proti účelovým změnám organizačních struktur dle politického klíče, na základě kterých následně dochází k odvolávání představených.

Autor této práce tak již nevidí v existenci zákona o státní službě naději, kterou by mohl přinést pro depolitizaci a stabilizaci státní správy. Snahou o velkou novelizaci 2018, popsanou v této práci, byla destrukce zákona dovršena. Konstatuji, že se nepodařilo po sněmovních volbách dosáhnout proklamované depolitizace a stabilizace státní správy, která se tak mohla stát ve spojení s dalšími instituty, popsanými v této práci, atraktivní i pro mladé kvalitní absolventy. V porovnání se situací ve Slovenské republice a tamějším současným novým schváleným zněním zákona o státní službě si však autor dovolí uzavřít pomyslné dveře této práce a svého zkoumání zákona o státní službě v pozitivním duchu. Současná podoba našeho platného a účinného zákona o státní službě není dle názoru autora práce z pohledu de lege lata tak špatná, jak si dle úvodu ke svému Komentáři k zákonu o státní službě myslí pan profesor Pichrt.¹¹² Určitou naději také ještě skýtají případná podání kasačních stížností účastníků

¹¹² PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

k Nejvyššímu správnímu soudu a případně i k Evropskému soudu pro lidská práva, jak je ostatně nastíněno v této práci. Možná však tento optimismus autora opět, stejně jako v diplomové práci, pramení pouze z mladické naivity a faktu, že implementaci a fungování zákona o státní službě se zaměřením na změny služebního poměru a systemizaci zkoumal autor především teoreticky, nikoliv z pozice státního zaměstnance, jehož služebního poměru se ustanovení zákona o státní službě přímo dotýkají. To však ať laskavě posoudí čtenář této práce.

Seznam použitých zkratk

č.	číslo
č. j.	číslo jednací
čl.	článek
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Sb.	Sbírky
s. ř. s.	soudní řád správní
sp. zn.	spisová značka
Tzv.	Tak zvané
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Z. z.	Zbierka zákonov
ZSS	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů

Zákony, podzákoné normy a další prameny legislativní povahy:

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

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

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

Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění doposud přijatých protokolů, č. 209/1992 Sb.

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

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

Zákon č. 312/2001 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

Zákon č. 400/2009 Z.z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě.

Zákon č. 131/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 298/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 26/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 47/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 190/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 131/2015 Sb.

Zákon č. 195/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 55/2017 Z.z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 144/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů.

Zákon č. 205/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony.

Zákon č. 335/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Usnesení vlády:

Usnesení Vlády České republiky č. 1 108 ze dne 14. prosince 2016.

Usnesení Vlády České republiky č. 737 ze dne 23. října 2017.

Usnesení Vlády České republiky č. 821 ze dne 29. listopadu 2017.

Usnesení Vlády České republiky č. 874 ze dne 6. prosince 2017.

Usnesení Vlády České republiky č. 895 ze dne 22. prosince 2017.

Usnesení Vlády Slovenské republiky č. 548/2015.

Služební předpisy:

3/2017 - služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 17. března 2017, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejich změn, úprav a aktualizací a návrhů organizační struktury a jejich změn ve služebním úřadu.

36/2017 – služební předpis státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví.

2/2018 - Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 28. srpna 2018, kterým se mění služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2017, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejich změn, úprav a aktualizací, a návrhů organizační struktury a jejich změn ve služebním úřadu.

Sněmovní tisky:

LP/2016/296 Zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Parlamentní tisk č. 244. slovenské Národní rady.

Sněmovní tisk č. 798/0, 7. volební období.

Sněmovní tisk č. 1127, 7. volební období.

Sněmovní tisk č. 132, 8. volební období.

Literatura – knižní publikace:

ALINČE, František a Ivan TOMŠÍ. Katalog prací ve veřejných službách a správě: katalog správních činností : zařazování zaměstnanců a státních zaměstnanců do platových tříd. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2003. Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-80-7263-960-1.

BĚLECKÝ, M. *Služební poměr státních zaměstnanců: zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech*. 1. vydání. Praha: VOX, 2004, 208 s. ISBN 80-86324-39-7.

BĚLECKÝ, Miroslav. *Zákon o státní službě a zákony související: komentář*. Druhé vydání. Praha: VOX, 2015. ISBN 978-80-87480-35-9.

ERÉNYI, Tereza, Diana KANTOROVÁ a Daniel VEJSADA. *Vyznejte se v zákoně o státní službě: podle právní úpravy k 30. listopadu 2016*. Brno: BizBooks, 2017. ISBN 978-80-265-0607-2.

GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2017, ISBN: 978-80-7380-652-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: BECK, 2016. ISBN 978-80-740-624-1.

HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5.

KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci, (vládnutí)*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2006, 424 s. ISBN 807357179x.

KOCOUREK, J. *Služební zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a jejich odměňování*. 1. vydání. Praha: Eurounion, 2005, 291 s. ISBN 80-7317-044-2.

KOTTNAUER, A. *Služební zákon*. 1. vydání. Ostrava: Sagit, 2002, 335 s. ISBN 80-7208-337-6.

KOTTNAUER, PŘIB, ÚLEHLOVÁ a TOMANDLOVÁ. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, 367 s. ISBN 978-80-7488-079-7.

PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-843-7.

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

SKULOVÁ, S.; KLIKOVÁ, A.; VALDHANS, J.. *DNY PRÁVA 2015 – DAYS OF LAW 2015. Část IX. – Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 179-198, 20 s. ISBN 978-80-210-8200-7.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 1. Ostrava: Key Publishing, 2006, 206 s. ISBN 8023980114.

TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2008. Teoretik. ISBN 978-80-87212-05-9.

VESELÁ, M. *Státní služba. 1. vydání*. Brno: Masarykova, 1997, 115 s. ISBN 80-210-1660-4 .

Zákon o státní službě s poznámkami. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-518-0.

Odborné články a práce:

Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě. [online]. Nedatováno. [citováno 28. prosince 2018]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_za.pdf.

KNĚŽÍNEK, Jan. *Zákon o státní službě a výběrová řízení. Právní rozhledy*. 2015, č. 6.

POSPÍŠIL, Petr. *Právní úprava státní služby - složitý zrod nového zákona. Účetnictví neziskového sektoru*. 2015, č. 1.

POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - předmět úpravy a základní ustanovení. *Účetnictví neziskového sektoru*. 2015, č. 2.

POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - Služební poměr. *Účetnictví neziskového sektoru*. 2015, č. 3.

POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - práva a povinnosti státních zaměstnanců. *Účetnictví neziskového sektoru*. 2015, č. 4.

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf.

STANĚK Michal. *Služební zákon – vývoj a výsledek*. Praha, 2015. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta.

Stanovisko Odborového svazu státních orgánů a organizací k současné situaci v projednávání služebního zákona. Dostupné z: <http://statorg.cmkos.cz>.

Stanovisko Rekonstrukce státu z 8. srpna 2014: Jednání s opozicí nesmí ohrozit zákon o státní službě. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz>.

Stanovisko Transparency International k zákonu o státní službě. Dostupné z: <http://www.transparency.cz>.

Veřejná správa: týdeník vlády České republiky. Praha: MV ČR, 1998-, roč. 2000, č. 11. ISSN 12136581. 1x 14 dní.

Veřejná správa: týdeník vlády České republiky. Praha: MV ČR, 1998-, roč. 2002, č. 33. ISSN 12136581. 1x 14 dní.

WINTR, J.: Není to příležitost. *Právo*. 4. 9. 2014, č. 207, s. 6.

WINTR, Jan. Služební zákon prošel řádně. *Právo*. 12. 11. 2014.

Internetové zdroje:

Babišovi nestačí, že se zbavil náměstků, teď chce usnadnit jejich odvolávání. *ihned.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: https://archiv.ihned.cz/c1-66056100-babisovi-nestaci-ze-se-zbavil-namestku-ted-chce-usnadnit-jejich-odvolavani-hrozi-destabilizace-statni-spravy-varuji-kritici?utm_source=ihned&utm_medium=otvirak&utm_content=id-66056100 .

Drábová porušila koaliční smlouvu, ale chápu ji. *Aktualne.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z : <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/s-predsedou-babisem-jsme-si-uz-vsechno-vyrikali-tvrdi-nova-h/r~c626ea34ad9011e68f32002590604f2e/?redirected=1480612045> .

Drábová jako tvář STAN. Kampaň vede ve svém volném čase, zdůrazňuje Gazdík. *Rozhlas.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/drabova-jako-tvar-stan-kampan-vede-ve-volnem-case-zduraznuje-gazdik--1632774 .

Ekonomický deník: Vláda schválila rezignaci státního tajemníka Benedy. *ceska-justice.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/11/ekonomicky-denik-vlada-schvalila-rezignaci-statniho-tajemnika-benedy/> .

Jaký je největší problém ministerstva zdravotnictví? Beneda, Beneda a ještě jednou Beneda. *Zdravotnickýdeník.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.zdravotnickydenik.cz/2018/02/jaky-nejvetsi-problem-ministerstva-zdravotnictvi-beneda-beneda-jeste-beneda/> .

Lidé nechtějí dělat pro stát. Nástupní plat je mizerný, výběr zdlouhavý. *iDnes.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/dopady-sluzebniho-zakona-0h7-/domaci.aspx?c=A160627_221850_domaci_neh .

Ľubomír Plai: Úradníka nemôžete zavesiť na šnúrku politikových gátí. *Etrend.sk* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.etrend.sk/ekonomika/uradnika-nemozete-zavesit-na-snurku-politikovych-gati.html> .

Milióny na odměny státních tajemníků: Čoček z ministerstva dopravy dostal už přes 666 tisíc. *Ceska-justice.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/11/miliony-na-odmeny-statnich-tajemniku-cocek-z-ministerstva-dopravy-dostal-uz-pres-666-tisic/> .

Náměstci dostali pardon, nemusí dokládat praxi. *Novinky.cz* [online] 2015 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/384996-namestci-dostali-pardon-nemusi-dokladat-praxi.html> .

Náměstek Postránecký: Implementace služebního zákona se daří. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 2015 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/namestek-postranecky-implementace-sluzebniho-zakona-se-dari.aspx>.

Podle vnitra se Drábová nesmí stát zastupitelkou. Ta to chce přesto zkusit. *Idnes.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/vnitro-a-drabova-02r-domaci.aspx?c=A161012_174348_domaci_cen .

Referenti bez maturity mají dostat pět let na doplnění vzdělání. *Ceska-justice.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/11/referenti-bez-maturity-maji-dostat-pet-let-na-doplneni-vzdelani/> .

Rozhovor s panem náměstkem Postráneckým. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 2015 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/rozhovor-s-panem-namestkem-postraneckym.aspx>.

Služební zákon čeká úprava: Kratší výběrová řízení i víc peněz úředníkům. *Ct24.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1855276-sluzebni-zakon-ceka-uprava-kratsi-vyberova-rizeni-i-vic-penez-urednikum> .

Státní služba není jako v britském seriálu, je tvrdá, říká superúředník. *iDnes.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/rok-sluzebniho-zakona-statni-urednici-skladaji-zkousky-a-chrani-je-statni-tajemnici-g3z-ekonomika.aspx?c=A160624_150843_ekonomika_jvl .

Státní služba. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/>.

Špatné hodnocení tajemníka Benedy? Superúředník o něm nechce slyšet, exministr mluvit. *Zdravotnickýdeni.cz* [online] 2018 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.zdravotnickydenik.cz/2018/03/spatne-hodnoceni-tajemnika-benedy-superurednik-nem-nechce-slyset-exministr-mluvit/>.

Úředníci typů drábové zřejmě budou moci zůstat krajskými zastupiteli. *Ceska-justice.cz* [online] 2017 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/06/urednici-typu-drabove-zrejme-budou-moci-zustat-krajskymi-zastupiteli/>.

VALACHOVÁ, Kateřina. Zákon o státní službě - I. In: *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>.

VALACHOVÁ, Kateřina. Zákon o státní službě - II. In: *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-ii>.

VANÍČEK, Miloslav. *Vývoj státní služby v podmínkách současného služebního zákona*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce Ing. Martin Pop.

Vnitro: státní tajemníci ministerstev dostali od superúředníka Postráneckého výborné hodnocení. *Ceska-justice.cz* [online] 2016 [cit. 2019-07-26] Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/09/vnitro-statni-tajemnici-ministerstev-dostali-od-superurednika-postraneckeho-vyborne-hodnoceni/>.

Vysoké odměny úředníků jsou minulost, tvrdila vláda. Úřady našly obezličku. *iDnes.cz* [online] 2017 [cit. 2019-07-26]. Dostupný http://zpravy.idnes.cz/odmeny-ministerstvo-zemedelstvi-2016-sluzebni-zakon-fh0-/domaci.aspx?c=A170120_100042_domaci_jkk.

Zeman: Vláda podlehla Kalouskovi a zkurvila služební zákon. *Týden* [online]. 2014 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/zeman-vlada-podlehla-kalouskovi-a-zkurvila-sluzebni-zakon_322976.html#.VT5bbtLtmko.

Zemětřesení na ministerstvech je možné. Ludvík začíná. *Novinky.cz* [online]. 2016 [cit. 2019-07-26]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/422550-zemetreseni-na-ministerstvech-je-mozne-ludvik-zacina.html>

Judikatura:

ESLP:

rozhodnutí Pellegrin proti Francii, č.j. 28541/95, ze dne 8. prosince 1999.

rozhodnutí Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku, č.j. 63235/00, ze dne 19. dubna 2007.

rozhodnutí Savino a ostatní proti Itálii, č.j. 17214/05, ze dne 28. dubna 2009.

rozhodnutí Cudak proti Litvě, č.j. 15869/02, ze dne 23. března 2010.

rozhodnutí Selami Zalli proti Albánii, č.j. 52531/07, ze dne 8. února 2011.

rozhodnutí Sabeh El Leil proti Francii, č.j. 34869/05, ze dne 29. června 2011.

rozhodnutí Baka proti Maďarsku, č.j. 20261/12, ze dne 23. června 2016.

MĚSTSKÝ SOUD V PRAZE:

č.j. Ad 17/2017-68

č.j. 10A 46/2018-23

č.j. 3A 64/2018-86

č.j. 3A 65/2018-58

NEJVYŠŠÍ SOUD:

sp. zn. 30 Cdo 2742/2009

sp. zn. 30 Cdo 2470/2012

sp. zn. 30 Cdo 968/2014

sp. zn. 30 Cdo 1405/2016

sp. zn. 30 Cdo 120/2017

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD:

č.j. 6 As 29/2003-97

č.j. Ads 133/2012-19

č.j. 3 Ans 4/2013-37

č.j. 6 As 102/2014-39

č.j. 9 As 111/2014-69

č.j. 8 As 103/2016-90

ÚSTAVNÍ SOUD:

Usnesení č.j. II. ÚS 239/98 ze dne 27.2.2001.

NÁLEZ Ústavního soudu č. 37/2007 Sb., který definuje pojem „přílepek“.

NÁLEZ Ústavního soudu Pl. ÚS 6/07 ze dne 9. února 2010.

NÁLEZ Ústavního soudu III. ÚS 2428/13 ze dne 13. června 2014.

NÁLEZ Ústavního soudu Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.

Další zdroje:

Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců (služební zákon).

Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě.

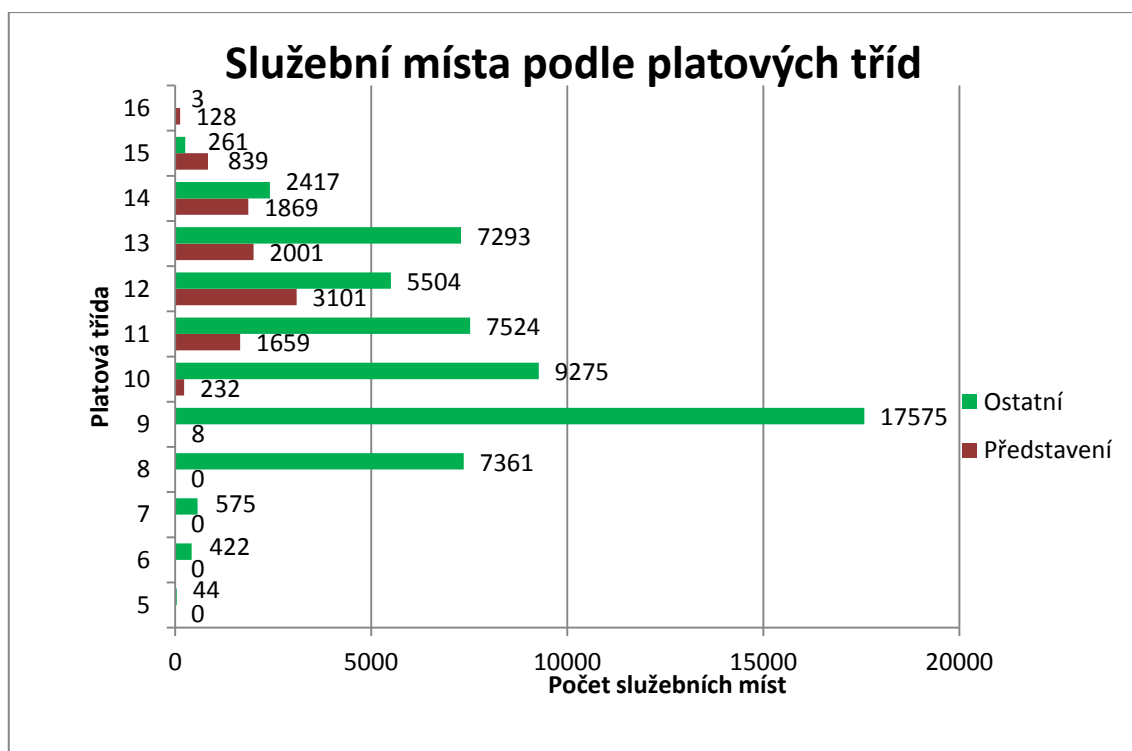
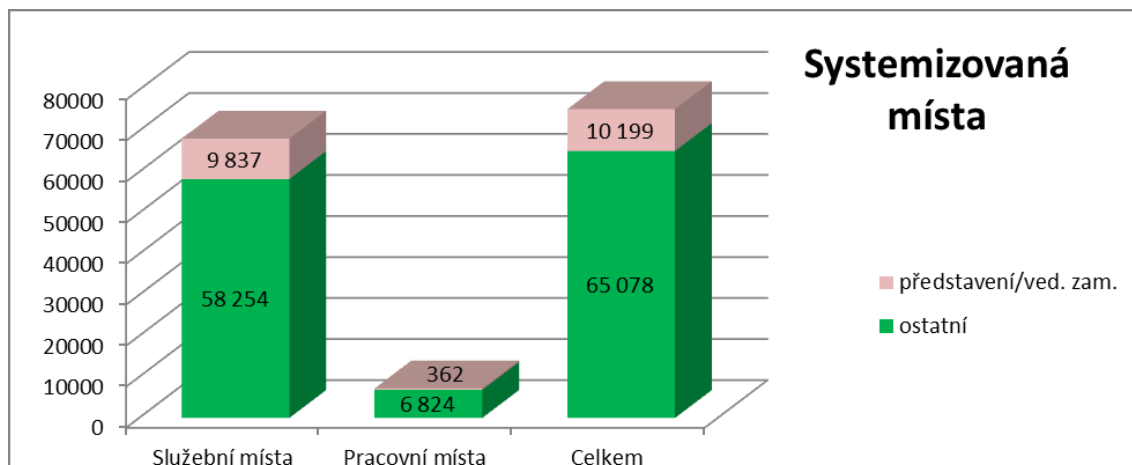
Návrh první systemizace služebních a pracovních míst, čj. 677/15

Seznam příloh

- | | |
|---------------------|--|
| Příloha č. 1 | Grafický přehled 1. systemizace |
| Příloha č. 2 | Tabulka počtu služebních a pracovních míst – 1. a 2. systemizace |
| Příloha č. 3 | Tabulka služebních a pracovních míst – porovnání systemizací |
| Příloha č. 4 | Struktura řízení |

Přílohy

Příloha 1



Příloha 2

Tabulka počtu služebních a pracovních míst v jednotlivých resortech

Název správního úřadu	Druhá systematizace			První systematizace		
	Služ. a prac. místa celkem	Služební místa celkem	Pracovní místa celkem	Služ. a prac. místa celkem	Služební místa celkem	Pracovní místa celkem
Úřad vlády	695	387	308	600	335	265
Ministerstvo zahraničních věcí	1949	1775	174	1938	1750	188
Ministerstvo obrany	1414	1249	165	1410	1231	179
Ministerstvo financí	17754	17061	693	17377	16697	680
Ministerstvo práce a sociálních věcí	22646	21142	1504	22816	21165	1651
Ministerstvo vnitra	3869	3253	616	3665	3040	625
Ministerstvo životního prostředí	2334	2060	274	2454	2146	308
Ministerstvo pro místní rozvoj	1197	1068	129	981	853	128
Ministerstvo průmyslu a obchodu	1917	1699	218	1660	1464	196
Ministerstvo dopravy	1050	912	138	1047	914	133
Ministerstvo zemědělství	6635	5782	853	6555	5688	867
Ministerstvo školství, mládeže a tělov.	1524	1417	107	1678	1565	113
Ministerstvo kultury	275	221	54	275	218	57
Ministerstvo zdravotnictví	3211	2698	513	3160	2655	505
Ministerstvo spravedlnosti	552	391	161	527	340	187

Příloha 3

Vývoj počtu systemizovaných míst v resortech a ústředních správních úřadech

Správní úřad	k 1. 7. 2015			k 1. 1. 2016			k 1. 1. 2017		
	služební místa	pracovní místa	syst. místa celkem	služební místa	pracovní místa	syst. místa celkem	služební místa	pracovní místa	syst. místa celkem
Úřad vlády ČR	335	265	600	387	308	695	371	408	779
Ministerstvo zahraničních věcí	1 750	188	1 938	1775	174	1 949	1 806	180	1 986
Ministerstvo obrany	1 231	179	1 410	1249	165	1 414	1 282	165	1 447
Ministerstvo financí	16 697	680	17 377	17061	693	17 754	17 263	720	17 983
Ministerstvo práce a sociálních věcí	21 165	1 651	22 816	21142	1504	22 646	21 862	1 670	23 532
Ministerstvo vnitra	3 040	625	3 665	3253	616	3 869	3 396	602	3 998
Ministerstvo životního prostředí	2 146	308	2 454	2060	274	2 334	2 052	305	2 357
Ministerstvo pro místní rozvoj	853	128	981	1068	129	1 197	1 183	131	1 314
Ministerstvo průmyslu a obchodu	1 464	196	1 660	1699	218	1 917	1 739	233	1 972
Ministerstvo dopravy	914	133	1 047	912	138	1 050	933	142	1 075
Ministerstvo zemědělství	5 688	867	6 555	5782	853	6 635	5 772	862	6 634
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1 565	113	1 678	1417	107	1 524	1 413	170	1 583
Ministerstvo kultury	218	57	275	221	54	275	235	66	301
Ministerstvo zdravotnictví	2 655	505	3 160	2698	513	3 211	2 713	568	3 281
Ministerstvo spravedlnosti	340	187	527	391	161	552	398	87	485
Český telekomunikační úřad	622	0	622	633	0	633	633	0	633
Úřad pro ochranu osobních údajů	75	29	104	68	36	104	73	36	109
Úřad průmyslového vlastnictví	185	43	228	186	43	229	186	44	230
Český statistický úřad	1 248	152	1 400	1247	152	1 399	1 247	152	1 399
Český úřad zeměměřický a katastrální *)	4 879	412	5 291	4870	410	5 280	4 876	408	5 284
Český báňský úřad *)	134	60	194	135	59	194	135	59	194
Energetický regulační úřad	198	56	254	234	60	294	253	65	318
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	207	44	251	204	47	251	212	47	259
Archív bezpečnostních složek	96	61	157	89	68	157	88	69	157
Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	41	4	45	41	4	45	41	4	45
Správa státních hmotných rezerv	155	214	369	156	213	369	157	221	378
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	190	29	219	191	29	220	195	28	223
Celkem	68 091	7 186	75 277	69 169	7 028	76 197	70 514	7 432	77 946

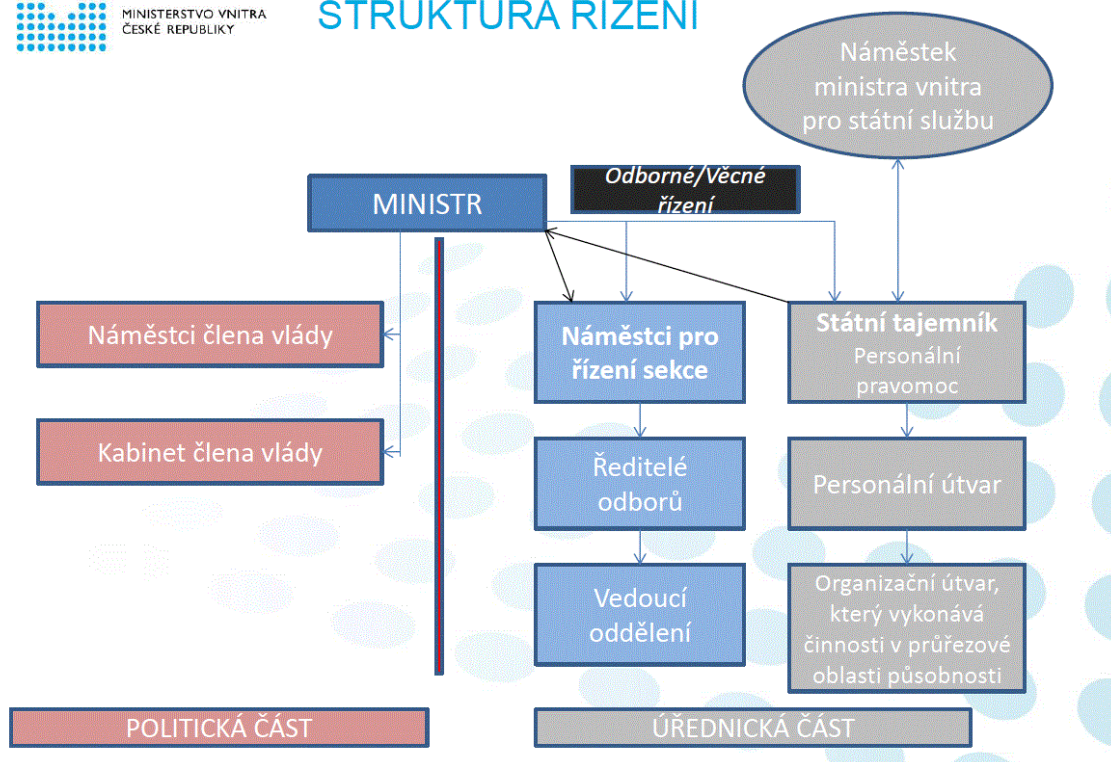
*) včetně podřízených úřadů

Příloha 4



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

STRUKTURA ŘÍZENÍ



„Kvalitním, všeobecně uznávaným státním úředníkem se nestane nikdo v řádu několika měsíců nebo jednoho až dvou roků. Aby se jím stal, musí být nejen odborně na výši, ale mít i jistotu zřetelné perspektivy, kterou zákon o státní službě přináší. Lidé jsou dnes citliví na definitivu, která byla spojena s profesí úředníka ještě za první republiky. Doba takového modelu státní služby je nenávratně pryč. Hledejme nové symboly prestiže. Například odraz práce úředníků ve spokojenosti občanů s činností úřadů.“¹¹³

RNDr. Josef Postránecký, náměstek pro státní službu

¹¹³ BĚLECKÝ, Miroslav. Zákon o státní službě a zákony související: komentář. Druhé vydání. Praha: VOX, 2015, s. 7.

Služební poměr dle zákona o státní službě a jeho změny v důsledku výroční systemizace

Anotace

Nový zákon o státní službě vstoupil před více než třemi lety v plnou účinnost. Období předcházející jeho přijetí popsal autor této práce již ve své diplomové práci s názvem Služební zákon – vývoj a výsledek. Tato práce si tak klade hlavně za cíl popsat a analyzovat úpravu služebního poměru dle zákona o státní službě a jeho změny v důsledku změn výroční systemizace. Důraz tak bude v první části práce kladen především na představení institutu služebního poměru, jak je upraven v zákoně o státní službě. Opomenuta nebude ani schválená velká novelizace zákona o státní službě, která se přímo dotýká některých aspektů služebního poměru, včetně stále nevyřešené problematiky možnosti působení představených státních zaměstnanců v krajských zastupitelstvech. Druhá část práce poté pojednává o vybraných aspektech změny služebního poměru v důsledku změny systemizace dle § 17 zákona o státní službě. Důraz je kladen na popis a analýzu povahy tzv. výroční systemizace a důsledky jejího přijetí na změny služebního poměru vybraných představených státních zaměstnanců. Předestřeny jsou možnosti obrany státních zaměstnanců proti změnám služebního poměru vyvolaných změnou systemizace, a to jak v rovině správního řádu, tak na úrovni správního soudnictví dle soudního řádu správního. Autor za tím účelem shrnuje klíčové rozsudky správních soudů, které byly doposud vydány. Opomenuta není ani analýza případné úspěšnosti nároku na náhradu škody vzniklé státnímu zaměstnanci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem služebního orgánu. Vzhledem k novosti tématu je zapracována i úvaha o aplikaci čl. 6 Úmluvy na řízení o změnách služebního poměru. V závěru práce se autor snaží bilancovat na základě popsaných problémů povedenost legislativního díla zákona o státní službě a mírní své počáteční nadšení z přijaté úpravy, které vyjadřoval ještě v průběhu května 2015. Komparace je provedena se Slovenskou republikou.

Klíčová slova

zákon o státní službě, služební poměr, systemizace

Civil service according to the Civil service Act and its changes due to annual systemization

Abstract

The new Civil service Act № 234/2014 Coll. came more than three years ago into full effectiveness. The period before the full effectiveness described the author already in his diploma thesis named Civil service Act – Development and result. Therefore this thesis aims to describe and analyse the idea of Civil service as defined in the Civil service Act and focuses to its changes due to implementation of the annual systemization. Importance in the first part of the thesis is given to general introduction to the Civil service idea according to the Civil service Act. The adopted novelization tendencies affecting various aspects of the Civil services are described, including the problems with application of passive voting right to the head of departments in the regional governments. The second part of the thesis describes the selected aspects of the change of the Civil service due to change of the systemization according to the § 17 of the Civil service Act. The attention is given to the description and analysis of the legal aspects of the systemization and its consequences to the changes of the Civil service of the head of departments. Introduction to the possibilities of defence against such changes of the Civil service in the framework of administrative law is given, including analysis of the issued administrative courts judgements. Analysis of the possible success of the employee affected by the unlawful change of the Civil service in case of the remedy pleading is also provided. As the topic is relatively new, the analysis of the possibility of application of the Article 6 of the European Convention of Human Rights to the Civil service proceedings is made in the thesis as well. In the end of this thesis is the author trying to balance advantages and disadvantages of Civil service Act, which he already stated in his diploma thesis in 2015, but this time based on facts described in this thesis. A comparison is made with the Slovak republic.

Key words

civil service act, civil service, systemization

Prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 189 624 znaků včetně mezer.

Jazykem této práce je český jazyk.

Přílohy vázané v práci jsou:

- | | |
|---------------------|--|
| Příloha č. 1 | Grafický přehled 1. systemizace |
| Příloha č. 2 | Tabulka počtu služebních a pracovních míst – 1. a 2. systemizace |
| Příloha č. 3 | Tabulka služebních a pracovních míst – porovnání systemizací |
| Příloha č. 4 | Struktura řízení |