

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Michal Staněk

Služební zákon – vývoj a výsledek

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph. D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 4. května 2015

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Autor diplomové práce

Na tomto místě bych chtěl poděkovat panu JUDr. Petru Svobodovi, Ph. D. za vedení mé diplomové práce a panu PhDr. Václavu Velčovskému, Ph. D. za poskytnuté konzultace a studijní materiály a panu RNDr. Josefu Postráneckému za vstřícnost a konzultace.

Služební zákon – vývoj a výsledek
Civil service Act - Development and result

Obsah

1. Vývoj	1
1.1 Státní služba od Rakouska – Uherska po Sametovou revoluci.....	2
1.2 Státní služba po roce 1990 do roku 2002.....	5
1.3 Služební zákon 2002 – 2013	9
1.4 Přelomový rok 2014 – od služebního zákona k zákonu o státní službě	16
1.5 Rok 2015 a dále – Zákon o státní službě a jeho implementace	24
1.6 Vývoj státní služby na Slovensku	29
2. Výsledek	33
2.1 Úprava státní služby podle zrušeného služebního zákona.....	33
2.2 Státní služba podle zákona o státní službě.....	37
2.3 Výsledek na Slovensku	42
3. Závěrečné poznámky	45
3.1 Návrh prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě.....	45
3.2 Význam § 80 zákona o státní službě pro depolitizaci a stabilizaci státní správy .	47
Seznam použitých zkratk	54
Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů.....	55
Seznam příloh	63

Služební zákon – vývoj a výsledek

Civil service Act - Development and result

1. Vývoj

Paradigmatickou změnou fungování státní správy je nazýván nový zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Cesta k jeho přijetí však nebyla vůbec jednoduchá. Cílem této diplomové práce tak bude zmapovat dějinné okamžiky vedoucí k přijetí současného zákona o státní službě a současně se vypořádat s představením jeho nových základních institutů, a to jak ve světle starého služebního zákona,¹ tak v porovnání s podobnou úpravou služebních poměrů státních zaměstnanců na Slovensku.²

Oblast státní služby a její profesionalizace je tématem mimořádně aktuálním. O to více je zarážející absence odborné literatury k této problematice.³ Neudržitelný současný stav, kdy změny politické reprezentace po volbách způsobují doslova personální průvan prakticky ve všech resortech⁴ a tím významným způsobem narušují

¹ 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.

² Zákon č. 400/2009 Z.z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

³ Zatím pouze jedinou aktuální vydanou publikací je KOTTNAUER, PŘIB, ÚLEHLOVÁ a TOMANDLOVÁ. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, 367 s. ISBN 978-80-7488-079-7. Autor práce tak čerpá i ze starší literatury, která však reflektuje ještě zákon č. 218/2002 Sb., proto se tato literatura již nedá plně použít, i když nový zákon o státní službě č. 234/2014 Sb., je jeho komplexní novelizací. Seznam této literatury je uveden v seznamu literatury k této práci. Stejný nedostatek materiálů nastává i v oblasti judikatury a podzákoných předpisů. Autor práce tak z důvodu „novosti“ tématu čerpá především z dalších zdrojů, jejichž seznam je řádně uveden v seznamu literatury a dalších zdrojů užitých v této práci. Tento postup byl již při zadávání individuálního tématu této diplomové práce konzultován s vedoucím diplomové práce a byl schválen. Zejména se jedná o materiály Sekce pro přípravu státní služby při Úřadu vlády a Sekce státní služby Ministerstva vnitra, kde jsem diplomovou práci pravidelně konzultoval s PhDr. Václavem Velčovským, Ph. D., pověřeným vedoucím Sekce pro přípravu státní služby a RNDr. Josefem Postráneckým, náměstkem ministra vnitra pro státní službu. Autor práce předpokládá, že s postupnou implementací zákona o státní službě bude přibývat nejen prováděcích předpisů, ale i odborné literatury a v neposlední řadě i judikatury.

⁴ Viz příloha 3 a část 3.2 této práce.

kontinuitu práce nejen na referentských, ale i vedoucích pozicích, donutil vládu k přijetí nového zákona o státní službě.⁵ 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.⁶

Závěrem práce její autor zařazuje kapitolu Závěrečné poznámky, jejíž cílem bude seznámit čtenáře práce s body, které její autor považuje v současné době v souvislosti se zákonem o státní službě za mimořádně aktuální.

1.1 Státní služba od Rakouska – Uherska po Sametovou revoluci

Při snaze pochopit podobu současného zákona o státní službě je nutné ho zasadit do historického kontextu. První úspěšné snahy o vytvoření institutu státní služby totiž na našem území nalezneme již za Rakouska – Uherska. Tehdejší důvody pro přijetí právní normy upravující speciálně postavení státních úředníků byly stejné, jako jsou dnes. Hlavním cílem byla profesionalizace a stabilizace státní správy. Úředníkům byla poskytnuta velká míra stability služebního poměru, na straně druhé však měli větší odpovědnost a omezení některých občanských práv. Uchazeči museli také splňovat jisté podmínky, které byly nutné pro přijetí do státní služby. Specifikem tehdejší doby byla možnost požádat o bezplatnou službu, pro kterou byla stanovena navíc podmínka dostatečného hmotné zajištění. Jmenování do služby nemohli být ani ti, na jejichž jmění byl uvalen konkurs, pokud konkursní řízení nadále trvalo.⁷

⁵ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Viz například § 1 a § 2 zákona č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

Československo po svém vzniku v roce 1918 na základě zákona Národního výboru československého (tzv. reciproční norma)⁸ prakticky beze změny převzalo model státní služby císařského Rakouska, kdy základem byla právě ona služební pragmatika.⁹ Pro přesnost nutno podotknout, že tento zákon neplatil na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Až zákon č. 269/1920 Sb. z. a n., kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského, rozšířil platnost služební pragmatiky i na ně.

Služební pragmatika zůstala v platnosti na území dnešní České republiky až do roku 1950, přičemž v platnosti byla i za nacistické okupace a i po následném osvobození.

Během nacistické okupace docházelo k tzv. rasovým očištěním, změnám v organizaci veřejné správy a úpravám v trestněprávní odpovědnosti úředníků. Účelem bylo odstranit ze státní správy politicky „nespolehlivé“, bývalé legionáře, jakož i osoby židovského původu. Úředníci byli totálně nasazováni do válečných výrobních podniků, přidělováni na práci v říšské správě nebo povoláváni do armády.

Po květnu 1945, kdy byla země osvobozena, musely být řešeny problémy, které s sebou válka neodnesla.¹⁰ Konkrétně tak byly řešeny rehabilitace a odškodnění státních úředníků, kteří byli v době nesvobody perzekvováni a utrpěli hmotné i nehmotné újmy. Toto se dělo formou dekretů prezidenta republiky.¹¹ Dále byla snaha o odstranění nesrovnalostí ve stavech osobních a jiných, kdy docházelo ke jmenování úředníků a jiných veřejných zaměstnanců, kteří kvůli diskriminačním důvodům za doby okupace

⁸ Článek 2 tohoto zákona uváděl, že „Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.“

⁹ Zákona č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

¹⁰ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo*. C. H. Beck Praha 2006, s. 473 – 474.

¹¹ Dekrety prezidenta republiky č. 53, 68 a 74/1945 Sb. a jiné.

jmenování nebyli.¹² Projevovala se také zcela logicky snaha o očistu státní služby od osob, které kolaborovaly s okupanty.¹³

Po politických změnách byly doposud účinné právní normy nahrazeny v roce 1950 zákony o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců¹⁴ a zákonem o pracovních a platových poměrech soudců z povolání. Pro toto období totality je bohužel příznačné, že veřejná služba se podřizovala ideologii a politice vládnoucí komunistické strany. Odborná erudice nových úředníků byla upozaděna a funkce na prominentních místech byly obsazovány výhradně straníky na základě kádrové politiky, politických prověrek a nomenklaturních funkcí. Přestalo se rozlišovat mezi veřejnoprávními a soukromoprávními zaměstnaneckými poměry, státní služba se považovala za jeden druh zásadně jednotného pracovního poměru. Pro obsah pracovního (služebního) poměru platily obecné zákony, především zákoník práce.¹⁵ Pro potřeby ozbrojených sborů, justice a dalších služeb existovaly odchylky od zákoníku práce.¹⁶ Volba a jmenování se staly základem obecné právní úpravy. Odměňování se řídilo zákonem o úpravě platových poměrů státních zaměstnanců. Zde můžeme sledovat jedinou návaznost na služební pragmatiku, kdy byla úřednická místa rozdělena do příslušných tříd podle daného úřednického vzdělání v dané kategorii a v rámci toho byly určeny platové stupně. Nalezneme zde i systemizaci, která podléhala schvalování vlády, a úředníci mohli působit pouze na systemizovaných služebních místech. Plat se skládal z několika složek. Vyskytovala se nicméně silná nerovnost mezi platy jednotlivých úředníků, kdy byla málo zohledňována odbornost na úkor stranické příslušnosti a běžně se tak stávalo, že odborné práce na nižším stupni řízení byly ohodnoceny méně než práce méně odborné na stupni řízení vyšším.

¹² Dekret prezidenta republiky č. 59/1945 Sb.

¹³ Dekret prezidenta republiky č. 105/1945 Sb., ve znění zákonů č. 130 a 247/1946 Sb.

¹⁴ Zákon č. 66/1950 Sb.

¹⁵ Zákon č. 65/1965 Sb.

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo*. C. H. Beck Praha 2006, s. 473 – 475.

1.2 Státní služba po roce 1990 do roku 2002

I po roce 1990 se pracovní poměry státních zaměstnanců dále řídily pravidly starého zákoníku práce a právními předpisy vydanými k jeho provedení. Pracovněprávní vztahy se dále zakládaly dvoustranným právním úkonem, tedy pracovní smlouvou nebo dohodou o pracích konaných mimo pracovní poměr a u vedoucích zaměstnanců jmenováním. Pracovní poměry tak stále vznikaly nikoliv ke státu (České republice), nýbrž k ministerstvu, respektive jinému správnímu úřadu. Pozitivními záchvěvy ve snaze alespoň částečně očistit veřejnoprávní zaměstnanecké poměry bylo přijetí tzv. velkého lustračního zákona,¹⁷ kterým se stanovují některé další předpoklady pro výkon funkcí jmenovaných, ustanovovaných nebo obsazovaných volbou. Dlouho nenaplněný zůstal také čl. 79 odst. 2 Ústavy,¹⁸ ve kterém je zakotveno, že „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“ V roce 1992 tehdejší vláda České republiky sice zadala Ministerstvu práce a sociálních věcí ve spolupráci s Úřadem pro legislativu a veřejnou správu vytvořit návrh zásad služebního zákona, snahy však nebyly úspěšné. Na základě tehdejšího programového prohlášení vlády byl návrh projednán ve výborech České národní rady, avšak ani paragrafové znění nebylo nikdy zařazeno na program jednání vlády. Bylo však také nutné alespoň elementárně reagovat na proměnu hospodářství z centrálně plánovaného na tržní a v důsledku toho v zájmu nestranného a kvalitního výkonu státní správy přijmout alespoň některé zvýšené právní povinnosti pro zaměstnance orgánu státní správy.

Zvýšené právní povinnosti zahrnují

- jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,

¹⁷ Zákon č. 451/1991 Sb.

¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byli této povinnosti zproštěni statutárním orgánem nebo jím pověřeným vedoucím zaměstnancem, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv,
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

Nadto jsou zde ještě speciální povinnosti pro některé zaměstnance

- zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost; to neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, a v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost,
 - zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost; to neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, a v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost,
- kteřé v souhrnu zakládají jakýsi předstupeň k prvnímu služebnímu zákonu a jeho principům, ke kterému ale ještě povede dlouhá a strastiplná cesta.

V druhé polovině divokých devadesátých let, kdy hlavním objektem zájmu všech vlád byla hlavně ekonomická transformace a přechod na tržní hospodářství, se absence služebního zákona a dosavadní pracovněprávní úprava zaměstnaneckých poměrů v ministerstvech a správních úřadech stává naprosto nevyhovující. A to nejen z kontextu vnitrostátního, ale vzhledem k postupnému zahajování přístupových rozhovorů s Evropskou unií i evropského a potažmo mezinárodního.

Chybí koncepční vedení úředníků, prohlubování jejich praxe a školení. Státní správa postrádá stabilitu a být úředníkem není prestižní. Práce úředníků je nahlížena v negativních konotacích, úředník je synonymem pro neschopnost a nekompetentnost. Politické strany se na některá místa ve státní správě dívají jako na určitou kořist, která jim po vyhraných volbách logicky náleží.

Naprosto absentuje systemizace a koordinace státní správy. Finanční prostředky jsou rozdělovány v podstatě nahodile a organizační struktura je ponechána čistě na rozhodnutí příslušných ministrů a ředitelů úřadů. Ojedinelé nejsou případy, kdy některé úřady, přestože mají odpovědnost za určité agendy, tak tyto jednoduše nejsou řádně personálně zajištěny. Dochází tak k častému tzv. „outsourcingu¹⁹“, kdy návrhy zákonů a jiných právních předpisů jsou často zadávány za úplatu jiným komerčním subjektům. Evropská unie také již v roce 1995 ve své Bílé knize o přípravě přidružených zemí zmiňuje nutnost existence funkčního a odborně erudovaného služebního aparátu, který bude schopen zajistit aplikaci komunitárního práva a politiky. Přitom přijetí a implementaci služebního zákona si Česká republika v přístupových rozhovorech stanovila jako jednu z krátkodobých priorit. Evropská komise konstatuje, že otázka

¹⁹ Outsourcing byl v těchto letech bohužel častým negativním jevem fungování státní správy, který byl ke všemu provozován úmyslně, často za součinnosti samotných ministrů a jimi dosazených sekčních vedoucích a ředitelů odborů. Dle zpráv mnohých neziskových organizací byly takto nezákonně vyváděny prostředky ze státní správy a následně s nimi byly financovány tehdejší politické strany napříč politickým spektrem a další podnikatelské aktivity. Bohužel negativní outsourcing se nepodařilo vymýtit ani do dnešních dnů. Nutno podotknout, že díky neziskovým organizacím, tlakům Evropské komise i postupnému vývoji a demokratizaci naší společnosti a kvalitnější legislativě se z původně zcela negativního pojmu outsourcing stává pojem s neutrálním nádechem. Ministerstva dnes již povětšinou outsourcingem zabezpečují pouze agendy, které jsou naprosto okrajové, případně svoji komplikovaností přesahují samotný odborný dosah daného odboru či sekce na příslušném ministerstvu. Na druhou stranu je třeba zmínit, že outsourcing má stále i v dnešní době velmi negativní zabarvení právě ve spojitosti s tendry na právní služby, kdy některá ministerstva a ústřední správní úřady využívají externí právní kanceláře i na činnosti, které by běžně mohli zvládat sami svépomocí prostřednictvím svých právních oddělení. Typicky se jedná o revize smluvních dokumentací nebo tvorby etických kodexů. Kde se o tento negativní jev naopak nejedná, je například situace, kdy se resort nechá v soudním sporu zastupovat externí právní kanceláří, která se na daný druh sporů specializuje. Modelově se může jednat například o složité právní spory s evropským nebo mezinárodním přesahem a podobné složité kauzy, na kterých běžně pracuje široký tým právníků s různou specializací. Takovýto postup pak naopak může daňovým poplatníkům značně prostředky ušetřit, neboť v podobných sporech se často jedná o částky, které se nezřídka blíží mnohamiliardovým hodnotám. Autor práce věří, že i nově schválený zákon o státní službě pomůže vymýtit negativní outsourcing ze státní správy. Zejména ve spojení s právními službami se jedná o historický přežitek, kdy autor práce vyjadřuje názor, že některé „renomované“ zahraniční právní kanceláře si konečně musí uvědomit, že stát, potažmo státní správa, nejsou „dojnou krávou“ pro jejich řídicí partnery.

úpravy služebního poměru státních zaměstnanců není součástí *acquis communautaire*²⁰ a záleží tak na konkrétním státu, jakým způsobem tuto otázku ve svém právním řádu upraví. Ve svých zprávách se negativně ke stavu státní služby v České republice vyjadřuje i OECD.

Na základě tak neblahé situace se jednotlivé vlády snaží činit určité kroky, které ale dále bez většího úspěchu končí nezdarem. Na základě usnesení vlády České republiky č. 577/1996 byl vypracován materiál s názvem „*Možnosti řešení státní služby v ministerstvech a jiných správních úřadech*“. Tento vládní materiál však potkal stejný osud, jako zatím všechny předchozí. Vláda 30. listopadu 1997 podala demisi a materiál tak nikdy nebyl na vládní úrovni projednán. Nedlouho poté, v květnu 1998, došlo ke zpracování věcného záměru dalšího služebního zákona, z důvodů politických neshod však nebyl zařazen na pořad schůze vlády.

Až v roce 1999 byly snahy vlád úspěšné, snad i díky tlaku Evropské komise na průběh přístupových rozhovorů a úmyslu vlády dodržet priority, které si sama stanovila. Již poslední věcný záměr byl vypracován a schválen v roce 1999, 1. listopadu 2000 pak bylo usnesením vlády České republiky č. 1068/2000 schváleno paragrafové znění. Zároveň s tím byly schváleny zákony související s implementací²¹ a zákon změnový.²² Návrhu zákona samotného se chopila politická mašinerie a nakonec byl po dlouhých politických jednáních schválen Poslaneckou sněmovnou dne 12. března 2002, Senátem dne 26. dubna 2002 a konečně po podpisu prezidenta byl dne 28. května 2002 vyhlášen ve Sbírce zákonů jako zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců

²⁰ *Acquis communautaire* [a.ki komy'no'te:v] je francouzský termín pro právní řád Evropské unie. Označuje souhrn všech právních pravidel v jakékoliv formě (obecně závazných i individuálně závazných aktů) a dokonce i právně nezávazných dokumentů (deklarace, prohlášení, Bílé knihy, strategie atd.), které se vztahují k činnosti Evropské unie. Do češtiny pojem nebývá překládán. Odborné slovníky uvádějí český smyslový překlad „*komunitární bohatství*“. Pojem byl zaveden Maastrichtskou smlouvou a začal se následně v širokém měřítku užívat v odborném prostředí i v médiích jako ustálené slovní spojení.

²¹ 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.

²² 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).

ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Stejným dnem také vstoupila v účinnost některá vybraná ustanovení tohoto služebního zákona. Plné účinnosti, která byla původně plánována na 1. ledna 2004, se však tato norma nikdy nedočká a čeká ji v následujících dvanácti letech pozoruhodný vývoj. K opravdovému platnému a účinnému zákonu o státní službě tak zbývá stále ještě velmi dlouhá cesta.

1.3 Služební zákon 2002 – 2013

Zpočátku se po přijetí služebního zákona opravdu zdálo, že vláda má v plánu dodržet své závazky nejen vůči Evropské komisi a činí kroky, které směřují k plné účinnosti služebního zákona k 1. lednu 2004, jak bylo původně zamýšleno. K provedení služebního zákona byla vydána nařízení vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby, které bylo v právní účinnosti od 1. dubna 2003. Tímto nařízením se inspirovali i tvůrci nového nařízení vlády o oborech služby, které byly schváleny 22. dubna 2015 vládou České republiky a jejich podoba z velké části vychází právě z původního nařízení vlády o oborech služby z roku 2003. Dále bylo přijato nařízení vlády č. 189/2003 Sb., kterým se stanoví rozsah a způsob poskytování údajů do Informačního systému o státní službě a platech.

Bohužel tím veškerá konstruktivní snaha různých vlád o uvedení služebního zákona v život skončila. Za dobu své platnosti a částečné účinnosti mezi lety 2002 a 2013 bylo navrženo celkem 44 novel služebního zákona, přičemž pouze deset návrhů nebylo přijato a 4 z nich nakonec služební zákon neměnily. Během 4 volebních období tak bylo přijato celkem 30 novel²³ služebního zákona, které nějakým způsobem změnily

²³ Tyto novely byly provedeny těmito zákony:

- Zákon č. 131/2003 Sb. byl předložen jako vládní návrh novely zákona o veterinární péči (sněmovní tisk č. 68/0, 4. volební období). Změna služebního zákona spočívala v doplnění krajské a státní veterinární správy do charakteristiky platových tříd státních zaměstnanců v příloze č. 1 daného zákona.

- Zákon č. 281/2003 Sb. byl vládním návrhem zákona (sněmovní tisk č. 253/0, 4. volební období), který se týkal služby státních zaměstnanců ve správních úřadech. Tato novela služebního zákona posunula účinnost zákona č. 218/2002 Sb. o rok, tedy k 1. 1. 2005.
- Zákon č. 426/2003 Sb. byl dalším návrhem novely zákona o službě státních zaměstnanců (sněmovní tisk č. 391/0, 4. volební období). Hlavní změnu, kterou tento návrh přinesl, byla změna úpravy platových tarifů.
- Zákon č. 359/2004 Sb. byl předložen jako poslanecký návrh novely zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk č. 418/0, 4. volební období). Tato novela obsahovala změnu služebního zákona především zahrnutím pozice poslance Evropského parlamentu mezi překážky, které vylučují jmenování do služby nebo pozastavují výkon služby.
- Zákon č. 436/2004 Sb. byl dalším vládním návrhem zákona, který měl vliv i na služební zákon (sněmovní tisk č. 528/0, 4. volební období). Tento návrh zákona obsahoval změny zákonů v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti a s tím související změnou terminologie.
- Zákon č. 626/2004 Sb. byl vládním návrhem zákona týkajícím se změn některých zákonů v oblasti odměňování (sněmovní tisk č. 680/0, 4. volební období). Pozměňovací návrh poslance Zdeňka Koudelky se týkal služebního zákona, kterému byl posunut počátek nabytí účinnosti na 1. 1. 2007.
- Zákon č. 586/2004 Sb. byl vládním návrhem zákona, který měl za cíl změnit některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o branné povinnosti a jejím zajišťování (sněmovní tisk č. 683/0, 4. volební období).
- Zákon č. 127/2005 Sb. byl podán jako vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 768/0, 4. volební období) týkající se elektronických komunikací. Důvodem k úpravě zákona o telekomunikacích bylo schválení nového regulačního rámce ES. Služebního zákona se změna týkala spíše okrajově.
- Zákon č. 413/2005 Sb. byl podán jako vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 881/0, 4. volební období) upravující zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.
- Změna služebního zákona byla spíše terminologického rázu. Zákon č. 57/2006 Sb. byl vládní návrh zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocováním dozoru nad finančním trhem (sněmovní tisk č. 997/0, 4. volební období).
- Zákon č. 189/2006 Sb., byl podán jako vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 1006/0, 4. volební období), kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění. Změna služebního zákona tak spočívala v úpravě podle tohoto zákona.
- Zákon č. 264/2006 Sb. byl podán jako vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 1154/0, 4. volební období), kterým se měnily některé zákony v souvislosti s přijetím zákoníku práce. K návrhu zákona byly podány pozměňovací návrhy, stejně jako samotný návrh zákona však do služebního zákona nijak výrazně nezasahovaly.
- Zákon č. 531/2006 Sb. byl podán jako novela zákona o službě státních zaměstnanců (sněmovní tisk č. 37/0, 5. volební období). Tento vládní návrh zákona z důvodu restriktivních výdajových opatření znovu odložil účinnost služebního zákona k 1. 1. 2009.
- Zákon č. 261/2007 Sb. byl vládním návrhem zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (sněmovní tisk č. 222/0, 5. volební období). Cílem návrhu zákona byla optimalizace příjmů státního rozpočtu a podpora hospodářského růstu. Služebního zákona se tento návrh týkal spíše okrajově.
- Zákon č. 362/2007 Sb., vládní návrh novely zákoníku práce (sněmovní tisk č. 288/0, 5. volební období), vznikl kvůli existenci právních nepřesností v důsledku dlouhého projednávání návrhu zákoníku práce z roku 2006 (projednáván od září 2005 do května 2006).
- Zákon č. 41/2009 Sb. byl vládním návrhem zákona (sněmovní tisk č. 411/0, 5. volební období) upravujícím další zákony v souvislosti s přijetím trestního zákoníku. Služební zákon je tímto návrhem zákona upraven jen z hlediska terminologie.
- Zákon č. 306/2008 Sb. byl novelou zákona o důchodovém pojištění (sněmovní tisk č. 435/0, 5. volební období). Tento vládní návrh zákona obsahoval změnu služebního zákona jen terminologickou.
- Zákon č. 305/2008 Sb. byl v únoru roku 2008 předložen vládou jako návrh novely zákona o nemocenském pojištění (sněmovní tisk č. 436/0, 5. volební období). Cílem návrhu bylo zpřesnění a zjednodušení právní úpravy a odstranění nedostatků, změna služebního zákona byla pouze terminologického rázu.

jeho znění, bez toho, aby zákon vůbec nabyl účinnosti. Jednalo se z větší části o legislativně – technické změny, které reagovaly na ostatní změny legislativy a měly zaručit, že služební zákon bude připraven vejít plně v účinnost, pokud se tak dohodne politická reprezentace. Tento stav nikdy nenastal.

Plné nabytí účinnosti služebního zákona a zákona č. 309/2002 Sb. bylo celkem desetkrát odloženo.

Zákon č. 281/2003 Sb. byl vládním návrhem zákona, který se týkal služby státních zaměstnanců ve správních úřadech.²⁴ Tato novela služebního zákona posunula účinnost zákona č. 218/2002 Sb. o rok, tedy k 1. 1. 2005, a to z důvodu nedostatečného

-
- Zákon č. 381/2008 Sb. byl podán jako návrh novely služebního zákona (sněmovní tisk č. 521/0, 5. volební období), který změnil počátek účinnosti služebního zákona na počátek roku 2012.
 - Zákon č. 326/2009 Sb. byl předložen skupinou poslanců jako návrh zákona o podpoře hospodářského růstu a sociální stability (sněmovní tisk č. 743/0, 5. volební období). Důvodem k podání návrhu bylo zmírnění dopadů hospodářské krize a snaha o obnovení hospodářského růstu v České republice, změna služebního zákona byla minimální.
 - Zákon č. 73/2011 Sb. byl v roce 2010 podán jako návrh zákona o Úřadu práce České republiky (sněmovní tisk č. 131/0, 6. volební období) skupinou poslanců. Cílem byla změna uspořádání v oblasti státní politiky zaměstnanosti zřízením Úřadu práce České republiky, změna služebního zákona byla terminologického charakteru.
 - Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (sněmovní tisk č. 155/0, 6. volební období).
 - Zákon č. 30/2011 Sb. byl podán jako vládní návrh novely daňového řádu ke konci roku 2010 (sněmovní tisk č. 159/0, 6. volební období). Z pohledu služebního zákona šlo opět o změnu terminologickou.
 - Zákon č. 364/2011 Sb., předložený jako vládní návrh zákona měnící některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními Ministerstva práce a sociálních věcí (sněmovní tisk č. 315/0, 6. volební období).
 - Zákon č. 375/2011 Sb. byl podán jako vládní návrh zákona v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách a souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 408/0, 6. volební období).
 - Zákon č. 341/2011 Sb. byl vládním návrhem zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 410, 6. volební období). Změna služebního zákona se tak týkala otázek GIBS a nebyla nijak rozsáhlá.
 - Zákon č. 457/2011 Sb. byl Poslanecké sněmovně předložen jako vládní návrh zákona v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky (sněmovní tisk č. 451/0, 6. volební období).
 - Zákon č. 445/2011 Sb., vládní návrh novely služebního zákona (sněmovní tisk č. 457/0, 6. volební období), byl podán 18. 8. 2011. Návrh měl za cíl popáté posunout počátek účinnosti služebního zákona z 1. 1. 2012 na 1. 1. 2015.
 - Zákon č. 458/2011 Sb. byl podán jako vládní návrh zákona související se zřízením jednoho inkasního místa (sněmovní tisk č. 473/0, 6. volební období).
 - Zákon č. 234/2014 Sb., předložen na konci roku 2013 jako poslanecký návrh, měl být novelou služebního zákona (sněmovní tisk č. 71/0, 7. volební období) a jeho obsah byl totožný s obsahem sněmovního tisku č. 1117/0 v 6. volebním období, jehož projednávání skončilo s koncem volebního období.

²⁴ Sněmovní tisk č. 253/0, 4. volební období.

objemu prostředků na platy podle daného zákona. Při projednávání návrhu zákona nebyly podány žádné pozměňovací návrhy, při hlasování se ale velké množství poslanců zdrželo hlasování (69 poslanců ze 175 přítomných), novela byla schválena 2. 7. 2003 minimálním počtem potřebných hlasů (88 ze 175 přítomných, proti bylo 18 poslanců).

Zákon č. 626/2004 Sb. byl vládním návrhem zákona týkajícím se změn některých zákonů v oblasti odměňování.²⁵ Pozměňovací návrh poslance Zdeňka Koudelky se týkal služebního zákona, kterému byl posunut počátek nabytí účinnosti na 1. 1. 2007. Další pozměňovací návrhy podal poslanec Miroslav Kalousek a členové rozpočtového výboru. Návrh zákona byl schválen 13. 10. 2004, Senát jej však vrátil s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna dne 26. 11. 2004 o návrhu hlasovala znovu a přijala podobu návrhu zákona schválenou Senátem.

Zákon č. 531/2006 Sb. byl podán jako novela zákona o službě státních zaměstnanců.²⁶ Tento vládní návrh zákona z důvodu restriktivních výdajových opatření znovu odložil účinnost služebního zákona k 1. 1. 2009. Ve 2. čtení byl poslankyní Kateřinou Jacques podán návrh na zamítnutí, dále byly podány 4 pozměňovací návrhy. Návrh zákona byl schválen 8. 11. 2006.

Zákon č. 381/2008 Sb. byl podán jako návrh novely služebního zákona, který změnil počátek účinnosti služebního zákona na počátek roku 2012.²⁷ V průběhu projednávání ve výborech a na plénu nebyly podány pozměňovací návrhy a návrh novely služebního zákona byl schválen 22. 8. 2008. Z přítomných 190 poslanců hlasovalo 97 poslanců pro přijetí a 7 poslanců proti přijetí dané novely služebního zákona.

²⁵ Sněmovní tisk č. 680/0, 4. volební období.

²⁶ Sněmovní tisk č. 37/0, 5. volební období.

²⁷ Sněmovní tisk č. 521/0, 5. volební období.

Zákon č. 445/2011 Sb., vládní návrh novely služebního zákona, byl podán 18. 8. 2011.²⁸ Návrh měl za cíl popáté posunout počátek účinnosti služebního zákona z 1. 1. 2012 na 1. 1. 2015. Posunutí účinnosti zákona č. 218/2002 Sb. bylo v tomto případě odůvodněno již připravovanou novou úpravou dané problematiky. Bez podaných pozměňovacích návrhů byl návrh zákona na půdě Poslanecké sněmovny schválen 23. 9. 2011. Senát však na základě doporučení Ústavně právního výboru návrh zamítl. Sněmovna však 6. 12. 2011 opět setrvala na původním rozhodnutí daný návrh zákona přijmout (ze 168 přítomných poslanců bylo třeba 101 hlasů, pro přijetí návrhu hlasovalo 104 poslanců, proti 40).

Je nutno podotknout, že během tohoto dlouhého období se některé vlády mimo legislativně – technických novel pokoušely i o vlastní úpravu nebo změnu koncepce služebního zákona.²⁹ Tyto ovšem končily nezdarem. Za vlády Mirka Topolánka v letech 2006 až 2010 se vláda pokusila razit myšlenku, aby právní úprava zaměstnávání úředníka, který vykonává státní správu v ústředním správním úřadě a úředníka, který vykonává přenesenou státní správu a samosprávu v samosprávném celku, byla upravena stejnou právní normou, protože dle tehdejšího názoru vlády v jejich činnostech není žádný rozdíl. Mělo se tak vycházet ze zákoníku práce a zákona o úřednících územně samosprávných celků.³⁰ Tento předpoklad se záhy ukázal jako mylný a celá koncepce jako nefunkční. Právní úprava zaměstnávání úředníků územně samosprávných celků nemůže být úpravou státní služby. Zaměstnavatelem je zde totiž územně samosprávný celek jako veřejná korporace,³¹ zatímco u úředníků ústředních správních úřadů to má být přímo Česká republika. Zákon o úřednících územně samosprávných celků nadto naprosto nedostatečně řeší depolitizaci a systemizaci státní služby a ve své podstatě se omezuje pouze na výběrová řízení a vzdělávání úředníků, přičemž ostatní podstatné náležitosti jako ukončení pracovního poměru a podobně ponechává téměř výlučně na zákoníku práce. Tato koncepce vlády tak byla odmítnuta jak ministerstvy, tak územními

²⁸ Sněmovní tisk č. 457/0, 6. volební období.

²⁹ KOTTNAUER, Antonín. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, s. 10 – 12.

³⁰ Zákon č. 312/2002 Sb.

³¹ Viz čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky.

samosprávnými celky či ombudsmanem^{32,33} a od počátku špatná myšlenka této koncepce měla tak za následek její zrušení.

I vláda Petra Nečase se pokusila prosadit svoji myšlenku koncepce státní služby, která ale, dle autora práce, byla stejně špatná, jako ta za vlády Mirka Topolánka. Východiskem navrhované úpravy měl být opět zákoník práce, naprosto dominantní soukromoprávní vztah a souběžná existence a účinnost zákona o úřednících územně samosprávných celků. Návrh koncepce opět neřešil otázku depolitizace státní správy a jevil se pouze jako snaha dostat požadavku Evropské komise na to, aby i Česká republika měla alespoň nějakou úpravu zaměstnávání některých fyzických osob, které jsou zařazené k výkonu práce v ministerstvech a jiných správních úřadech, které vykonávají státní správu. Návrh byl vládou schválen jako sněmovní tisk č. 1081/2013 a byl předložen k projednání Poslanecké sněmovně. Po pádu vlády se návrhu chopila vláda Jiřího Rusnoka, která v programovém prohlášení tvrdila, že bude návrh nadále prosazovat. Poslanecká sněmovna však byla posléze rozpuštěna, takže i tato koncepce nebyla nikdy dovedena do konce.

Na „lepší časy“ se služebnímu zákonu začalo blýskat až v druhé polovině roku 2013 v červenci a na samém konci 6. funkčního období Poslanecké sněmovny. Sociálně demokratičtí poslanci J. Tejc, B. Sobotka, B. Petr, L. Zaorálek a další předložili na konci tohoto volebního období Poslanecké sněmovně návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon.³⁴ Cílem bylo, aby zákon nabyl plné účinnosti k 1. lednu 2015 a aby byly zapracovány legislativní změny, které se odehrály od poslední novelizace služebnímu zákonu. Vláda premiéra Rusnoka k tomuto návrhu poukázala na několik právních nedostatků, které dle jejího názoru zákon měl, ale nevyjádřila se, zda s ním souhlasí či nikoliv. Konstatovala však, že si je vědoma faktu,

³² Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_V OP_2011.pdf .

³³ 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_V OP_2012-web.pdf .

³⁴ Sněmovní tisk č. 1117/2013.

že přijetí zákona o úřednících je jednou z podmínek Evropské komise, která má přímou souvislost s budoucím úspěšným čerpáním evropských fondů. Zároveň však uvedla, že bude prosazovat starou koncepci, kterou odsouhlasila Nečasova vláda a tuto snahu bude směřovat v tom smyslu, aby zákon nabyl účinnosti k 1. lednu 2014. K tomu však již nedošlo z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny ke dni 28. srpna 2013.

Na podzim roku 2013 pak proběhly předčasné volby do Poslanecké sněmovny. Strany původní vládní koalice utrpěly drtivou porážku, vládu se tak snažila sestavit sociální demokracie, hnutí ANO a křesťanští demokraté. Proces to byl velmi dlouhý a komplikovaný, rychlému sestavení vlády nepomáhal ani prezident republiky, který představitelům nově se formující vládní koalice kladl stále nové a další podmínky a ultimáta, jejichž oprávněnost se stala tématem pro nejednoho politika i ústavního právníka.³⁵ Vláda premiéra Rusnoka tak vládla v demisi až do 29. ledna 2014. Jednou z podmínek, které si kladl prezident republiky, aby jmenoval vládu Bohuslava Sobotky s Andrejem Babišem jako ministrem financí, byl i požadavek, aby před jmenováním vlády prošel Poslaneckou sněmovnou v prvním čtení návrh služebního zákona. Tento požadavek prezidenta pramenil z faktu, že Andrej Babiš nebyl schopen prezidentu republiky dodat negativní lustrační osvědčení.³⁶ Jako reakci na tento požadavek, motivováni snahou o urychlené jmenování vlády vzešlé z demokratických voleb, předložila skupina sociálně demokratických poslanců R. Sklenák, J. Tejc a další 23. prosince 2013 návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon, který tak byl dále projednáván v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 71/2014. Obsahově se jednalo o stejný návrh zákona, který skupina sociálně demokratických poslanců předložila ještě v červenci 2013 jako sněmovní tisk č. 1117/2013, kdy ale kvůli rozpuštění Poslanecké sněmovny nedošlo na jeho projednání. Nebylo tak překvapením, že vláda (stále ještě) premiéra Rusnoka zaujala k návrhu zákona dne

³⁵ Viz např. Ústava Zemanovi nedovoluje nejmenovat ministra, připomínají politici. *Novinky.cz*[online]. 2013 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/321119-ustava-zemanovi-nedovoluje-nejmenovat-ministra-pripominaji-politici.html> .

³⁶ Více k tématu v kapitole 3.1 této diplomové práce.

30. prosince 2013 ve svém usnesení³⁷ nesouhlasné stanovisko a definovala nedostatky, které by měly být před přijetím zákona v legislativním procesu odstraněny.

1.4 Přelomový rok 2014 – od služebního zákona k zákonu o státní službě

Rok 2014 je naprosto klíčovým milníkem pro legislativní úpravu státní služby v České republice. Po dlouhých jedenácti letech, kdy se různé vlády snažily prosadit různé koncepce služebního poměru zaměstnanců v ústředních správních úřadech vykonávajících správní činnosti, musela nakonec zatlačit na nově jmenovanou vládu Bohuslava Sobotky až Evropská komise a pohrozit neschválením dohody o partnerství, pokud nebude mít i Česká republika, jako poslední členský stát Evropské unie, zákonem speciálně upravenou státní službu. Neschválením dohody o partnerství by Česká republika přišla o možnost čerpat unijní finanční prostředky ze strukturálních a jiných fondů, takže se „začaly dít věci“.^{38,39}

Poslanecká sněmovna na své schůzi dne 22. ledna 2014 přikázala sněmovní tisk č. 71/2014 Sb. k projednání dvěma výborům, a to Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, jako výboru garančnímu, a dále Ústavně právnímu výboru. Ve výborech však už nebyl projednáván návrh změn služebního zákona, avšak byl projednáván návrh nového zákona o státní službě, který byl předložen jako komplexní pozměňovací návrh. S původním služebním zákonem č. 218/2002 Sb., který nikdy nevešel v plnou účinnost, tak již tento komplexní pozměňovací návrh nepočítal. Tento postup je naprosto unikátní a bezprecedentní, nikdy ještě nebyl podobným způsobem pozměňovací návrh koncipován. Tento postup je také jedním z důvodů podání návrhu

³⁷ Usnesení vlády č. 39/2014.

³⁸ POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - složitý zrod nového zákona. *Účetnictví neziskového sektoru*. 2015, č. 1.

³⁹ KOTTNAUER, Antonín. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015, s. 14 – 19, 35.

na zrušení zákona o státní službě prezidentem republiky k ústavnímu soudu.⁴⁰ Problém zde spočívá hlavně v nebezpečí porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto zákona má návrh zákona obsahovat přesné znění toho, na čem se má sněmovna usnést.⁴¹ V tomto případě byl však původní obsah tisku zcela změněn a jednalo se o předloze zcela nové. Prezident republiky také ve svém vetu s odkazem na funkce náměstků člena vlády operoval s pojmem „přílepek“. Tzv. přílepek však definuje nálezný Ústavního soudu vyhlášený pod č. 37/2007 Sb., který ho definuje jako pozměňovací návrh, který nesouvisí s předmětem a účelem původního návrhu zákona.⁴² Poslancům byl také ještě na začátku roku rozeslán tisk č. 96/2014, kterým měl být projednáván návrh služebního zákona, který razila Rusnokova vláda. Tento vládní návrh zákona obsahoval celkem 236 novelizačních bodů. Vláda J. Rusnoka předložila ještě také sněmovní tisk č. 97/2014 Sb., který byl návrhem nového zákona, který měl nahradit zákon č. 309/2002 Sb., změnový zákon. Nová vláda Bohuslava Sobotky ale po svém jmenování přijala usnesení č. 85/2014, ve kterém rozhodla o zpětvzetí některých vládních návrhů v Poslanecké sněmovně. Bylo to celkem devět vládních návrhů, mezi nimi i sněmovní tisky 96 a 97/2014. Dále bylo přijato usnesení vlády, které přesunuje problematiku personálních a vzdělávacích činností ve státní správě z Ministerstva vnitra na Úřad vlády České republiky,⁴³ kde byl za Sekci pro přípravu státní služby zodpovědný ministr J. Dienstbier. Vláda v průběhu roku přijala ještě několik dalších usnesení, která postupně reagovala na politické dohody a změny koncepce zákona o státní službě. Jednalo se o usnesení vlády ke sběru dat k systemizaci ministerstev, dalších ústředních správních úřadů a ostatních správních úřadů,⁴⁴ dále o usnesení o Časovém harmonogramu implementace novely služebního zákona,⁴⁵ k přípravě a zajištění

⁴⁰ Viz část 3.1 této diplomové práce.

⁴¹ § 86 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴² Wintr, J.: *Není to přílepek*, Právo ze dne 4. 9. 2014, č. 207, s. 6.

⁴³ Usnesení vlády České republiky č. 147 ze dne 5. března 2014.

⁴⁴ Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 16. dubna 2014.

⁴⁵ Usnesení vlády České republiky č. 325 ze dne 5. května 2014.

činnosti Generálního ředitelství státní služby,⁴⁶ o Mandátu pro ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu pro jednání s Evropskou komisí ve věci služebního zákona.⁴⁷ Po politických jednáních v průběhu léta, kdy byla agenda státní služby odebrána z Úřadu vlády a delegována zpět na Ministerstvo vnitra a dosáhlo se dohody na zrušení generálního ředitelství státní služby, bylo nutné přijmout další usnesení vlády, která na tuto situaci reagovala. Jednalo se tak o usnesení vlády k agendě státní služby,⁴⁸ kterým byla celá agenda připravena na přenesení zpět na Ministerstvo vnitra České republiky, dále usnesení vlády k návrhu řešení organizačních, rozpočtových a personálních záležitostí souvisejících s dosavadní přípravou implementace zákona o státní službě,⁴⁹ kterým byl definitivně zrušen záměr zřídit generální ředitelství státní služby a byly k 1. říjnu 2014 přeneseny všechny činnosti státní služby z Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra. Tímto usnesením byly také delimitováni současní zaměstnanci Sekce pro přípravu státní služby při Úřadu vlády na Ministerstvo vnitra, kde byla zřízena nová Sekce státní služby, která měla až do jmenování náměstka pro státní službu v roce 2015 několik pověřených vedoucích, kteří vesměs byli pracovníky legislativního odboru Ministerstva vnitra. Autor práce považuje za nutné podotknout, že většina úředníků ze zrušené Sekce pro přípravu státní služby při Úřadu vlády se odmítla delimitovat na Ministerstvo vnitra, protože se nebyli ochotni smířit se zrušením generálního ředitelství státní služby a tím s podstatnou změnou koncepce nového návrhu zákona o státní službě. Hlavně legislativní odbor Ministerstva vnitra tak začal kvapně připravovat návrhy prováděcích předpisů, hlavně katalogu správních činností, organizace služebních úřadů a v neposlední řadě oborů služby. Byla také přijímána další usnesení vlády, a to usnesení vlády k Informaci o průběhu přípravy na implementaci zákona o státní službě,⁵⁰ a dále usnesení vlády o stanovení předpokladů a požadavků pro přijetí do služebního poměru na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní

⁴⁶ Usnesení vlády České republiky č. 363 ze dne 21. května 2014.

⁴⁷ Usnesení vlády České republiky č. 406 ze dne 28. května 2014.

⁴⁸ Usnesení vlády České republiky č. 694 ze dne 27. srpna 2014.

⁴⁹ Usnesení vlády České republiky č. 776 ze dne 22. září 2014.

⁵⁰ Usnesení vlády České republiky č. 920 ze dne 12. listopadu 2014.

službu a na služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu.⁵¹ Posledně jmenovanému se autor práce věnuje dále v této kapitole. Vláda totiž stanovila poměrně přísné podmínky, hlavně jazykové certifikáty B2 a vyšší, které v prvním kole výběrového řízení na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu nebyl schopen splnit ani jeden z uchazečů, a výběrové řízení se tak muselo opakovat. Dále byla přijímaná i usnesení vlády, která se netýkala jen zákona o státní službě, ale celkově odměňování, jako například usnesení o nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů⁵² a nařízení vlády o platových poměrech státních zaměstnanců⁵³ a k tomu nezbytné nařízení vlády o katalogu správních činností.⁵⁴ Vláda také reagovala na návrh prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě u Ústavního soudu, když přijala usnesení k návrhu na vstup vlády do řízení vedeného před Ústavním soudem.⁵⁵ Na samém konci roku také vláda přijala usnesení, kterým se stanoví obor služby⁵⁶ a byla nucena upravit podmínky o stanovení předpokladů a požadavků pro přijetí uchazeče do služebního poměru na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu.⁵⁷ Vládu tak služební zákon v roce 2014 zaměstnal natolik, že k němu vydala bezmála dvacet usnesení, posledním bylo usnesením k Informaci o přijímání zaměstnanců a jejich právním režimu v období od 1. ledna 2015 (resp. 6. listopadu 2014) do 30 června 2015.⁵⁸ To je ale zanedbatelné číslo v porovnání s rokem 2015, kdy jen do konce dubna jich vláda na téma zákona o státní službě přijala 16.

⁵¹ Usnesení vlády České republiky č. 981 ze dne 24. listopadu 2014.

⁵² Usnesení vlády České republiky č. 1035 ze dne 8. prosince 2014.

⁵³ Usnesení vlády České republiky č. 1037 ze dne 8. prosince 2014.

⁵⁴ Usnesení vlády České republiky č. 1038 ze dne 8. prosince 2014.

⁵⁵ Usnesení vlády České republiky č. 1043 ze dne 8. prosince 2014.

⁵⁶ Usnesení vlády České republiky č. 1097 ze dne 22. prosince 2014.

⁵⁷ Usnesení vlády České republiky č. 1101 ze dne 22. prosince 2014.

⁵⁸ Usnesení vlády České republiky č. 1102 ze dne 22. prosince 2014.

Vraťme se ale zpátky na začátek roku 2014, kdy v legislativním procesu zůstává pouze tisk 71/2014, který byl předložen skupinou poslanců za sociální demokracii.

Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj projednával novou osnovu návrhu zákona o státní službě celkem čtyřikrát.

Poprvé dne 26. února 2014 přijal usnesení, podle kterého projednávání tisku č. 71/2014 přerušil.

Podruhé dne 10. června 2014, kdy přijal usnesení, že dále se bude projednávat už jen a pouze onen komplexní pozměňovací návrh, ve kterém se již jedná o návrh nového zákona o státní službě, který připravil tým ministra J. Dienstbiera při úřadu vlády. Projednávání tisku bylo poté v tomto výboru přerušeno s tím, že termín pro podávání pozměňovacích návrhů je stanoven do 20. 6. 2014.

Potřetí byl tisk projednáván 25. června 2014 a nebylo přijato žádné usnesení.

Po bouřlivých a poměrně nečekaných politických jednáních v průběhu léta 2014 byl tisk na výboru projednáván počtvrté 27. srpna 2014, kdy výbor přijal usnesení, ve kterém doporučil Poslanecké sněmovně schválit tisk 71/2014 ve znění komplexního pozměňovacího návrhu, na kterém se politická reprezentace dohodla v průběhu léta. Hlavní změnou, která vzešla z tohoto jednání, bylo vypuštění generálního ředitelství státní služby z nového návrhu zákona o státní službě. Tento poslední komplexní pozměňovací návrh již zpracovávalo ministerstvo vnitra. Ministr Dienstbier totiž po výsledku politických jednání, kdy byl vypuštěn institut generálního ředitelství státní služby, odmítl nadále na návrhu zákona o státní službě pracovat s tím, že na tak komplexní změnu, jako je přepsání návrhu zákona o státní službě bez generálního ředitelství, jednoduše nemá personální kapacitu. Dle názoru autora práce se však ministr Dienstbier neshodl s vypuštěním institutu generálního ředitelství z návrhu zákona.

Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny projednával osnovu zákona celkem pětkrát.

Poprvé 26. února 2014, podruhé 30. května a i potřetí, 25. června 2014 projednávání sněmovního tisku č. 71/2014 přerušil.

Počtvrté dne 27. června 2014 doporučil svým usnesením, aby sněmovna přijala komplexní pozměňovací návrh, který spočíval v přijetí nového návrhu zákona o státní službě.

Popáté byl tisk projednáván po turbulentních jednáních vládní koalice s opozicí o osudu generálního ředitelství. 27. srpna 2014 tak výbor zrušil své usnesení ze dne 27. června 2014 a konstatoval, že doporučuje Poslanecké sněmovně nový komplexní pozměňovací návrh, který na jednání výboru doručil poslanec J. Chvojka. Jednalo se tak již o návrh bez generálního ředitelství státní služby, které bylo vypuštěno jako důsledek politického kompromisu mezi koalicí a opozicí, která hrozila obstrukcemi v případě, že se bude koalice snažit prosadit zákon o státní službě s generálním ředitelstvím. Tento poslední komplexní pozměňovací návrh již vypracovalo Ministerstvo vnitra z důvodů, které jsou uvedeny shora.

Druhé čtení k tisku č. 71/2014 proběhlo na půdě Poslanecké sněmovny ještě poměrně hladce dne 16. července 2014, kdy v tomto bodě se stále ještě počítalo se zřízením generálního ředitelství státní služby, ale opozice již signalizovala, že pokud se koalice bude snažit prosadit zákon v podobě s generálním ředitelstvím, bude obstruovat. Ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, který ještě zpracovával tým ministra J. Dienstbiera, byly podány jednotlivé pozměňovací návrhy.

Pro pravidelné pozorovatele české parlamentní kultury a parlamentních procedur se potěšením stalo třetí a následně opakované druhé a třetí čtení.

Třetí čtení proběhlo v Poslanecké sněmovně v době od 30. července 2014 do 27. srpna 2014 a vzhledem ke složitým politickým jednáním vládní koalice s opozicí o konečné podobě služebního zákona a existenci generálního ředitelství bylo několikrát přerušeno. Politická dohoda se nerodila lehce, nicméně vládní koalice nakonec po hrozbě obstrukcí ustoupila opozici, hlavně stranám ODS a TOP 09. Hlavní ústupek spočíval v souhlasu vládní koalice s vypuštěním generálního ředitelství státní služby z komplexního pozměňovacího návrhu a většího otevření výběrových řízení. Ve třetím čtení tak bylo pokračováno na 12. schůzi dne 27. srpna 2014 a vzhledem k nutnosti zapracování změn, které vzešly z politických jednání v průběhu léta, bylo přijato

usnesení č. 393, kterým byl přijat návrh na vrácení komplexního pozměňovacího návrhu zpět do druhého čtení, čímž bylo projednávání tisku č. 71/2014 na 12. schůzi ukončeno.

V návaznosti na shora popsané události se opakované druhé a třetí čtení konalo na 14. schůzi Poslanecké sněmovny dne 2. září 2014. Této schůze se rozhodl zúčastnit prezident republiky, který využil svého práva a na úvod schůze poměrně dlouze vystoupil se svým příspěvkem, ve kterém popsal, proč nesouhlasí s výsledkem podoby komplexního pozměňovacího návrhu zákona o státní službě. Zmínil přitom především institut tzv. politických náměstků, které považoval za přílepek.⁵⁹ Během druhého čtení pak vystoupil i poslanec J. Chvojka, který informoval o nově schváleném komplexním pozměňovacím návrhu již bez institutu generálního ředitelství státní služby. Byly načteny pozměňovací návrhy a schůze byla ukončena.

Opakované třetí čtení se konalo 10. září 2014. Na této schůzi byl již projednáván komplexní pozměňovací návrh, který vypracovalo Ministerstvo vnitra po tom, co na něj na základě politické dohody přešly kompetence na přípravu legislativy spojené se státní službou, které do té doby měla Sekce pro přípravu státní služby, kterou vedl ministr J. Dienstbier. Vzhledem k předchozím politickým dohodám se nepředpokládaly problémy s přijetím komplexního pozměňovacího návrhu. Stalo se tak, že na schůzi Poslanecké sněmovny dne 10. září 2014 se po dlouhých dvanácti letech podařilo schválit hlasy 127 ze 172 přítomných poslanců de facto nový návrh zákona o státní službě.

V Senátu byl nový návrh zákona o státní službě přikázán k projednání hned třem výborům. V Ústavně právním výboru prošel návrh 24. září 2014, ve Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí dne 30. září 2014 a ve Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku prošel návrh hladce dne 30. září 2014. Senát tak schválil nový návrh zákona o státní službě usnesením č. 595 dne 1. října 2014.

Pro dokončení legislativního procesu bylo tedy ještě třeba, aby zákon podepsal prezident. Avšak prezident Zeman na svém vystoupení v Poslanecké sněmovně při

⁵⁹ K tématu politických náměstků se autor práce blíže vyjadřuje v části 3.1 této práce.

opakovaném druhém čtení avizoval, že s podobou návrhu zákona, která mu byla doručena po schválení Senátem, má problém, a že tuto nepodepíše. Stalo se tak a prezident návrh zákona o státní službě nepodepsal.

Opakované projednání návrhu zákona o státní službě vrácené prezidentem republiky se tak v Poslanecké sněmovně konalo dne 24. října 2014. Poslanecká sněmovna hlasy 123 poslanců a poslankyň ze 166 přítomných v hlasování č. 59 setrvala na původně schváleném návrhu zákona o státní službě, který jí byl prezidentem vrácen.

Nový zákon o státní službě tak byl 6. listopadu 2014 vyhlášen ve sbírce zákonů pod č. 234/2014 Sb.

Jak prezident předeslal, tak také učinil a již 7. listopadu 2014 doručil k Ústavnímu soudu návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení.⁶⁰

Dle autora této práce byl služební zákon, respektive zákon o státní službě, schvalován zcela nedůstojným způsobem, který si nezaslouží norma, která bude mít dopad na více než 65 tisíc úředníků státní správy.⁶¹ Po metodě „aby se vlk nažral a koza zůstala celá“ (myšleno ve smyslu k Evropské komisi), kterou aplikovaly vlády v letech 2002 – 2013, musela vláda Bohuslava Sobotky pod tlakem Evropské komise narychlo schválit kvůli Dohodě o partnerství normu, která zajistí i nadále čerpání evropských peněz. Rychlost, s jakou byl zákon projednán a schválen, zavdává pochybnosti o tom, zda byl opravdu důsledně projednán a domyšlen. Letní obrat s generálním ředitelstvím státní služby přisuzuje autor práce hlavně Andreji Babišovi, který první z vládní koalice ustoupil z již projednaného návrhu s generálním ředitelstvím státní služby a byl ochoten jednat o jeho vypuštění. Nad důvody nechce autor této práce spekulovat, nabízí se ovšem paralela se snahou řídit stát jako firmu, což by funkční generální ředitelství státní služby velmi znesnadnilo.

⁶⁰ Více o tomto sporu pojednává kapitola 3.1 této práce.

⁶¹ Viz příloha č. 4 této práce.

Koncem roku 2014 se již také ihned začalo s urychlenou implementací zákona o státní službě. Již začátkem prosince byly přijaty první prováděcí předpisy v podobě nařízení vlády z 8. prosince 2014 o katalogu správních činností⁶² a o platových poměrech státních zaměstnanců.⁶³

Vláda České republiky také koncem roku vyhlásila výběrové řízení na služební místo náměstka pro státní službu, působícího na ministerstvu vnitra a stanovila kritéria, která museli kandidáti na toto místo splňovat.⁶⁴ Toto první výběrové řízení skončilo naprostým fiaskem. Z celkem tří doručených přihlášek musela výběrová komise všechny kandidáty vyřadit, protože ani jeden z nich nesplnil kritéria stanovená vládou pro účast ve výběrovém řízení.⁶⁵ Konkrétně nebyly ani u jednoho kandidáta splněny jazykové požadavky, doložené alespoň certifikátem na úrovni B2 dle evropského referenčního rámce. Ministerstvo vnitra tak vládě navrhlo vypsání nové výběrové řízení. Vláda upravila kritéria pro účast ve výběrovém řízení, hlavně snížila požadavek na jazykové certifikáty a na samém sklonku roku 2014 vyhlásila opakované výběrové řízení na náměstka ministra vnitra pro státní službu.⁶⁶

1.5 Rok 2015 a dále – Zákon o státní službě a jeho implementace

Od 1. ledna 2015 tak má Česká republika plně účinný zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Zákon o státní službě tak po 48 letech znovu upravuje právní poměry státních zaměstnanců jinak, než jen zákoníkem práce. Najdeme v něm celkem

⁶² Nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností.

⁶³ Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců.

⁶⁴ Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/oznameni-o-vyhlaseni-vyberoveho-rizeni-toto-vyberove-rizeni-bylo-ukonceno.aspx>.

⁶⁵ Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/vnitro-navrhne-vlade-vypsati-nova-vyberova-rizeni-na-namestka-a-personalniho-reditele-pro-statni-sluzbu.aspx>.

⁶⁶ Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/oznameni-o-vyhlaseni-vyberoveho-rizeni-634824.aspx>.

22 zmocňovacích ustanovení k vydání prováděcích právních předpisů, ať už vyhlášek zmocněného ministerstva, aktů řízení nebo nařízení vlády. Není se tak čemu divit, že implementace zákona začala zaměstnávat vládu hned od prvních dnů roku 2015.

Nejdříve bylo nutné dokončit opakované výběrové řízení na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu, které se muselo opakovat z důvodu vyřazení všech uchazečů v prvním kole výběrového řízení. Díky zmírněným požadavkům na jazykové certifikáty se do druhého kola výběrového řízení přihlásilo mnohem více kandidátů a výběrová komise tak měla plno práce. Pracovala nicméně poměrně rychle, takže vláda mohla již 14. ledna 2015 přijmout usnesení o průběhu výběrového řízení na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu.⁶⁷ Vláda si jako služební orgán na základě výběrového řízení pozvala první tři uchazeče k ústnímu pohovoru přímo na zasedání vlády, kdy byly uchazečům mimo jiné kladeny i otázky v cizích jazycích a byli dotazováni na jejich představu o implementaci a fungování státní služby v České republice. Na základě těchto pohovorů přijala dne 28. ledna 2015 vláda usnesení o projednání podání, učiněných v rámci výběrového řízení na služební místo náměstka ministra vnitra⁶⁸ a o přijetí do služebního poměru a o jmenování na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu⁶⁹ pana RNDr. Josefa Postráneckého, který se tak stal historicky prvním náměstkem ministra vnitra pro státní službu.⁷⁰ Byl tak na druhý pokus úspěšně završen jeden z nejdůležitějších a symbolických kroků k implementaci zákona o státní službě a na Ministerstvu vnitra tak mohla konečně naplno začít vznikat Sekce pro státní službu. Ten samý den bylo také ještě schváleno usnesení vlády k aktualizaci Harmonogramu prací pro zabezpečení legislativního procesu u prováděcích právních předpisů k zákonu o státní službě,⁷¹ nový náměstek pro státní službu tak mohl ihned začít plně pracovat na zdárné implementaci zákona, která v první polovině roku 2015 spočívá dle schváleného harmonogramu

⁶⁷ Usnesení vlády České republiky č. 34 ze dne 14. ledna 2015.

⁶⁸ Usnesení vlády České republiky č. 66 ze dne 28. ledna 2015.

⁶⁹ Usnesení vlády České republiky č. 67 ze dne 28. ledna 2015.

⁷⁰ Média označují zcela běžně toto služební místo jako pozici *superúředníka*.

⁷¹ Usnesení vlády České republiky č. 68 ze dne 28. ledna 2015.

hlavně v přijetí potřebných prováděcích předpisů, zejména nařízení vlády o organizaci služebního úřadu a oborech státní služby, která jsou nezbytnými prováděcími předpisy k úspěšnému zvládnutí první systemizace, která musí být připravena do 30. června tak, aby mohla začít platit k 1. červenci 2015.

Z dalších klíčových personálních záležitostí je nutné ještě zmínit usnesení vlády o stanovení předpokladů a požadavků pro přijetí do služebního poměru na služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu,⁷² kde byly na základě předchozí zkušenosti také určitým způsobem upraveny podmínky pro účast ve výběrovém řízení. V průběhu výběrového řízení přijala vláda usnesení o průběhu výběrového řízení na služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu,⁷³ kterým vyřadila tři uchazeče. Výběrová komise poté opět vládě jako služebnímu orgánu označila tři nejvhodnější uchazeče v usnesení o průběhu výběrového řízení na služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu⁷⁴ a vláda vzala tyto uchazeče na vědomí. Vláda si opět pozvala uchazeče na ústní pohovory a svým usnesením o přijetí do služebního poměru a o jmenování na služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu⁷⁵ přijala Mgr. Ivu Hřebíkovou do služebního poměru.

Vláda také vzhledem k potřebě zahájit výběrová řízení na státní tajemníky v ministerstvech a v Úřadu vlády České republiky přijala usnesení o stanovení požadavků pro přijetí do služebního poměru na služební místa státních tajemníků,⁷⁶ na jehož základě byla vyhlášena výběrová řízení na pozice státních tajemníků v jednotlivých ministerstvech. Bylo překvapením, že o účast ve výběrových řízeních na takto klíčovou pozici v daném ministerstvu se často přihlásil jen jeden nebo dva uchazeči. Autor práce to přisuzuje celkové neznalosti zákona o státní službě napříč úředníky i politiky, kteří si tak ne zcela uvědomují dopady, které bude na personální

⁷² Usnesení vlády České republiky č. 50 ze dne 19. ledna 2015.

⁷³ Usnesení vlády České republiky č. 99 ze dne 9. února 2015.

⁷⁴ Usnesení vlády České republiky č. 108 ze dne 16. února 2015.

⁷⁵ Usnesení vlády České republiky č. 145 ze dne 23. února 2015.

⁷⁶ Usnesení vlády České republiky č. 107 ze dne 16. února 2015.

otázky v jednotlivých ústředních správních úřadech zákon o státní službě mít a jakou roli v těchto otázkách bude hrát právě státní tajemník v daných ministerstvech. Autor práce pevně doufá, že důvodem pro malou účast ve výběrových řízeních nebyly předem dohodnuté politické ústupky. K datu uzavření rukopisu této práce probíhalo opakované výběrové řízení na státního tajemníka v ministerstvu zemědělství, kde se v prvním kole nepřihlásil ani jediný kandidát a v ministerstvu spravedlnosti, kde byli oba dva kandidáti vyřazení kvůli nesplnění jazykových požadavků.

Vláda také přijímala další usnesení, která byla nezbytná pro implementaci služebního zákona a úspěšné směřování k první systemizaci. Usnesením z 16. února 2015 pověřila v souladu se zákonem o státní službě⁷⁷ některé členy vlády prováděním úkonů vlády jako služebního orgánu vůči některým vedoucím služebních úřadů, které jsou ústředními správními úřady,⁷⁸ kvůli nutnosti budování informačního systému o státní službě bylo nutné přijmout usnesení o zvýšení počtu funkčních míst sekce pro státní službu a sekce informačních a komunikačních technologií Ministerstva vnitra.⁷⁹ Zákon o státní službě zavádí také institut služebních hodnocení, k jejichž prvnímu provedení bylo také přijato usnesení vlády.⁸⁰ Vláda byla také pravidelně informována o průběhu implementace⁸¹ a plnění harmonogramu přípravy prováděcích předpisů.⁸² V dubnu byly také přijaty dva klíčové dokumenty nezbytné pro hladký průběh systemizace, a to nařízení vlády o organizaci služebního úřadu⁸³ a po jistých obtížích

⁷⁷ § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁷⁸ Usnesení vlády České republiky č. 109 ze dne 16. února 2015.

⁷⁹ Usnesení vlády České republiky č. 129 ze dne 23. února 2015.

⁸⁰ Usnesení vlády České republiky č. 150 ze dne 4. března 2015.

⁸¹ Usnesení vlády České republiky č. 151 ze dne 4. března 2015.

⁸² Usnesení vlády České republiky č. 228 ze dne 30. března 2015.

⁸³ Usnesení vlády České republiky č. 258 ze dne 8. dubna 2015.

a složitějších politických jednáních i nařízení⁸⁴ vlády o oborech státní služby,⁸⁵ které je nezbytné nejen pro zvláštní část úřednické zkoušky.

V průběhu první půlky roku 2015 také náměstek ministra vnitra pro státní službu uspořádal v prostorách Institutu pro veřejnou správu několik školení a metodických porad pro ředitele personálních oddělení a další úředníky, kteří mají na starosti přípravu první systemizace a implementaci zákona o státní službě do praxe. Autor práce mohl být těchto metodických porad přítomen a čerpat z nich zajímavé podněty nejen pro tuto práci.

Zdá se tak, že implementace zákona o státní službě probíhá zatím více méně dle plánu a schváleného harmonogramu. Není však záhodno „usnout na vavřínech“. V průběhu roku 2015 a dále je nutné ještě přijmout nejméně

- nařízení vlády, kterým se stanoví podmínky výkonu služby z jiného místa, charakteristika činností vykonávaných v jednotlivých oborech služby, u kterých výkon služby z jiného místa nelze sjednat, a pravidla pro vytvoření předpokladů pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby,⁸⁶
- nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro ochranu státních zaměstnanců, kteří učinili oznámení o podezření ze spáchání protiprávního jednání představeným nebo jiným státním zaměstnancem, jiným zaměstnancem nebo osobou ve služebním poměru podle jiného právního předpisu, a stanoví vhodná opatření k ochraně těchto oznamovatelů; zejména vymezí podmínky pro poskytnutí práva oznamovatele na utajení totožnosti pro organizační zajištění oznamování protiprávního jednání státním zaměstnancem i anonymním způsobem, pro informování o průběhu a výsledcích šetření oznámení oznamovatele a lhůt k prošetření,⁸⁷

⁸⁴ Usnesení vlády České republiky č. 284 ze dne 22. dubna 2015.

⁸⁵ Viz příloha 1 této práce.

⁸⁶ § 205 písm. b) a c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁸⁷ § 205 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

- vyhláška, kterou se stanoví obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky včetně způsobu jejího provedení a hodnocení,⁸⁸
- nařízení vlády, kterým se stanoví případy, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou,⁸⁹
- nařízení vlády, kterým se stanoví další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat,⁹⁰
- nařízení vlády, kterým se stanoví zvláštní části zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředníka územního samosprávného celku a jiné zkoušky, které se považují za rovnocenné zvláštní části úřednické zkoušky,⁹¹
- vyhláška, kterou se stanoví vzor služebního průkazu,⁹²
- předpis, kterým se stanoví systém služebního hodnocení státních zaměstnanců.⁹³

Dle tvrzení náměstka ministra vnitra pro státní službu, které pronesl na metodické poradě k zákonu o státní službě 29. dubna 2015 v Benešově, by se zákon o státní službě měl na základě politické dohody v roce 2015 vyhnout novelizacím.

1.6 Vývoj 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

⁸⁸ § 41 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁸⁹ § 21 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁹⁰ § 104 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁹¹ § 36 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁹² § 154 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁹³ Otázka konkrétní formy tohoto předpisu závisí na ukončení jednání, jde nicméně o klíčový předpis, který upraví vztah služebních hodnocení na otázku odměňování.

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 službě⁹⁴ 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.

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

Stejně jako v České republice i na Slovensku se z původně odborné rozpravy o koncepci státní služby stalo výsostně politické téma. Byly předkládány i takové návrhy, aby se služební zákon vztahoval pouze na pracovníky odborných a manažerských pozic ústřední a místní samosprávy. Takové návrhy však byly proti smyslu celé úpravy a koncepce státní služby, která by se tak stala ještě více nestabilním a politickým aparátem, než byla dosud. Došlo by k nemožnosti generační výměny a omezení flexibility státní správy. Pověřeným koordinací reformy veřejné správy byl tou dobou na Slovensku vicepremiér pro ekonomiku Ivan Mikloš z pravicové Strany demokratické koalice. Návrh zákona však připravovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, které bylo vedeno Petrom Magvašim z postkomunistické Strany demokratické levice. Kritika jeho návrhu pramenila především z auditu veřejné správy, který byl realizován v první půlce roku 2000 a který konstatoval, že Slovenská státní správa trpí

⁹⁴ Zákon č. 312/2001 Z. z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (starý zákon o státní službě).

nepružností, chybí jí motivační nástroje, odměňuje se nespravedlivě a vyskytuje se přezaměstnanost.⁹⁵

Rozpory mezi jednotlivými představiteli vlády došly tak daleko, že premiér svolal mimořádné jednání vlády na 4. března 2001, kde jediným tématem byl právě služební zákon. Vláda se kvůli nutnosti schválit normu před dalším pokračováním přístupových rozhovorů k Evropské unii snažila většinu rozporů vyřešit. Vznikl tak jakýsi nechtěný produkt, se kterým nebyla spokojena ani jedna ze stran tehdejší vládní koalice, ale i tak byl výsledek mnohem lepší, než původní návrh z dílny Ministerstva práce a sociálních věcí. Nejhuře se kompromis hledal nad podobou odměňování a zde je nutno konstatovat, že schválená varianta upřednostňovala méně kvalitní zaměstnance, kteří jsou ale ve státní správě delší dobu, než ty, kteří jsou sice kvalitnější s lepším vzděláním, ale ve státní správě působí pouze chvíli. Na zaměstnance, na které se služební zákon nevztahuje, se použije zákon č. 552/2003 Z. z., o výkonu práce ve veřejném zájmu a zákon č. 553/2003 Z. z., o odměňování některých zaměstnanců při výkonu práce ve veřejném zájmu.

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,⁹⁶ který ale neměl mít dlouhého trvání. Fungovat začal v březnu 2002 a jeho činnost bylo ukončena v květnu 2006. První 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. Autor práce považuje tento milník ve vývoji slovenského služebního zákona za přelomový a obává se, že nový zákon o státní službě by mohl mít v České republice po nástupu nových vlád stejný osud, zejména v podobě zrušení státních

⁹⁵ Dostupné na: <http://www.europeum.org/cz/integrace/30-integrace--8/693-nekolik-uvah-nad-navrhem-sluzebniho-zakona>.

⁹⁶ 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.“

tajemníků na jednotlivých ministerstvech. Dle dosavadních zkušeností a postřehů autora práce si mnoho politiků stále neuvědomuje, jaké dopady bude mít plná účinnost druhé systemizace na možnost personálních změn v jednotlivých ministerstvech. Dosud běžná praxe výměny bezmála všech náměstků a většiny ředitelů odborů⁹⁷ bude novým českým zákonem o státní službě významně narušena. Autor práce však doufá ve větší míru demokratizace a hodnotovosti české politiky, než tomu bylo na Slovensku v roce 2006.

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 původní 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 potvrzuje neblahý stav, který nastal na Slovensku po zrušení Úřadu pro státní službu.⁹⁸

Po nástupu sociálně demokratické vlády Roberta Fica zpět k moci po předčasných parlamentních volbách v roce 2012 byla agenda státní služby v nepersonálních agendách během roku 2013 sjednocena pod Úřad vlády Slovenské republiky, kde vznikl odbor státní a veřejné služby. V současnosti se na Slovensku připravuje rozsáhlá novela služebního zákona, která má za cíl předložit novou koncepci státní služby na Slovensku a opět zavést obdobu Úřadu pro státní službu. Vládě by měla být předložena koncem roku 2015. Autor práce se nicméně obává, že vzhledem k termínu sněmovních voleb na Slovensku na začátku roku 2016 se bude jednat v případě přijetí zákona pouze o předvolební trik, nicméně po volbách potká třeba i kvalitní zákon stejný osud v podobě odkládání účinnosti, jaký poznal náš český původní služební zákon.

⁹⁷ Viz část 3.2 této práce.

⁹⁸ Tento stav politizace státní správy, a sice faktické existence, ale praktické nefunkčnosti služebního zákona kritizuje ve svých pravidelných Country Specific Recommendations i Evropská komise.

2. Výsledek

Jak bylo uvedeno v předchozí části této práce, 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 nechtěná a nebýt tlaku Evropské komise, nejspíš by ani v jedné z krajín 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 dle zásady „lepší vrabec v hrsti, nežli holub na střeše“, nakonec notifikace proběhne úspěšně. Jak v České republice, tak na Slovensku je již v platnosti druhá verze služebního zákona, respektive zákona o státní službě. Cílem této kapitoly je stručně představit základní otázky, které dané zákony upravují jako výsledek politického kompromisu mezi koaliční vládou a opozicí, v některém případě i mezi stranami vládní koalice navzájem.

2.1 Úprava státní služby podle zrušeného služebního zákona

Zrušený služební zákon byl projednáván několik let a na jeho přijetí nebyl takový spěch, jako na nově přijatý zákon o státní službě, který musel být schválen kvůli dalšímu čerpání evropských prostředků. Je tak logické, že původní služební zákon byl poněkud zdařilejším legislativním dílem, než jeho nástupce, který legislativním procesem prošel velmi nestandardním způsobem, prakticky jen projednáním ve výborech, zatímco zrušený služební zákon byl návrhem vládním.

V případě služebního zákona se jednalo u úpravu komplexní, která nepředpokládala postup na základě analogie zákona.⁹⁹

Služební zákon tak vycházel z ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod, zejména čl. 21 odst. 4 Listiny o rovném přístupu k veřejným funkcím a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, o veřejné moci, která slouží všem občanům, se kterými byl v souladu. V evropském kontextu není státní služba jednotně upravena žádným právním předpisem a úprava poměrů zaměstnávání státních zaměstnanců ve vztahu ke státu je ponechána na vlastní právní úpravě jednotlivých členských států. Evropské předpisy okrajově zasahují pouze do etických a antidiskriminačních pravidel,¹⁰⁰ které dbají na rovné zacházení s muži a ženami. Je také nutné, aby bylo možno se před případnou diskriminací bránit u soudu. Evropské předpisy také požadují, aby bylo dbáno na sladění rodinného a pracovního života.¹⁰¹

Tyto požadavky reflektoval zrušený služební zákon v celkem dvanácti částech. První část se týkala všeobecných ustanovení, druhá část upravovala přípravu na službu, část třetí pak definovala služební poměr. Ve čtvrté část byly specifikovány povinnosti, základní práva státních zaměstnanců, příkazy k výkonu služby a odměny za příkladnou službu, v části páté pak kárná odpovědnost při porušení povinností a v části šesté podmínky výkonu služby. Část sedmá se věnovala náhradě škody, služebnímu úrazu a nemoci z povolání, část osmá sociálnímu zabezpečení státních zaměstnanců. V části deváté bylo řešeno informování státních zaměstnanců a projednání se státními zaměstnanci v záležitostech výkonu služby a podmínek jejího výkonu, oprávnění odborových orgánů, rada státních zaměstnanců, zástupci státních zaměstnanců pro bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby a jejich oprávnění. V desáté části zákonodárce upravil odměňování státních zaměstnanců, čekatelů, ostatních zaměstnanců ve správních úřadech a organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců, v části jedenácté pak společná ustanovení a v části dvanácté

⁹⁹ GERLOCH. A.: *Teorie práva, 3. rozšířené vydání*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň 2004, s. 148.

¹⁰⁰ Směrnice Rady č. 76/207/EEC ze dne 9. 2. 1976.

¹⁰¹ Opakovaně zdůrazňováno i v tzv. Country Specific Recommendations.

přechodná a závěrečná ustanovení. Jeho součástí byly také dvě přílohy, a to příloha, která obsahovala charakteristiky platových tříd státních zaměstnanců ve služebních úřadech a příloha obsahující rozpětí příplatků za vedení.

Autor práce považuje za hodné zřetele v tomto zrušeném služebním zákoně především ustanovení, která se týkala generálního ředitelství státní služby¹⁰² a personálních ředitelů na jednotlivých ústředních správních úřadech. Jak známo, ani v novém zákoně o státní službě nakonec ustanovení o generálním ředitelství státní služby nepřežila průchod legislativním procesem a jeho kompetence byly rozděleny dílem mezi náměstka pro státní službu ministerstva vnitra tak mezi jednotlivé státní tajemníky na daných ministerstvech, kteří jsou ve zrušeném služebním zákoně označováni právě jako personální ředitelé. Ve zrušeném služebním zákoně bylo generální ředitelství státní služby koncipováno jako samostatná organizační jednotka Úřadu vlády České republiky, kdy na začátek bylo počítáno s asi dvaceti osobami a dále pak s postupným rozšířením podle nápadu agendy, kterou by muselo v případě zřízení generálního ředitelství státní služby zpracovávat.

Státní služba měla být generálním ředitelstvím státní služby především jednotně organizovaná, řízená a kontrolovaná. V § 11 odst. 2 služebního zákona byly uvedeny úkoly generálního ředitelství státní služby, které mělo plnit především, ale další úkoly mu byly přiřknuty i v dalších ustanoveních. Předním představitelem generálního ředitelství státní služby měl být generální ředitel státní služby, kterého měl zastupovat jeho zástupce. Zástupce měl plnit především úkoly, které mu plynuly z části jedenácté zákona. Jak místo generálního ředitele státní služby, tak místo jeho zástupce měla být místa systemizovaná ve služebním poměru. Obě dvě místa měla být obsazována jmenováním, kdy oba dva činitele jmenovala na návrh předsedy vlády vláda, která je také mohla před vypršením jejich funkčního období odvolat.

Bylo počítáno i s obdobou dnešních státních tajemníků na jednotlivých ústředních správních úřadech ve formě tzv. personálních ředitelů a jejich zástupců. Tyto měl jmenovat na jejich místa zástupce generálního ředitele státní služby. Bylo

¹⁰² § 11 až 13 zákona č. 218/2002 Sb., SlužZ.

předpokládáno, že personální útvar personálního ředitele bude zřízen jako organizační jednotka služebního úřadu,¹⁰³ kdy ale personální ředitel bude ve vymezených záležitostech¹⁰⁴ vázán dohodou s politickým představitelem. V případě neshod měl ve sporné věci zaujímat stanovisko předseda vlády, jehož stanovisko mělo být konečné.

Ostatní základní myšlenky koncepce státní služby, jako je například veřejnoprávní poměr služebního vztahu k České republice, stejně tak jako převažující kariérní¹⁰⁵ systém státní služby s kombinací prvků systému meritního¹⁰⁶ a přijímání nových zaměstnanců do služby na základě výběrových řízení na konkrétní služební místo, zůstaly zachovány i v novém zákoně o státní službě. Stejně tak byla zachována i určitá privilegovanost, která se v zrušeném služebním zákoně vyskytovala zejména v ustanoveních o dočasném postavení mimo službu v případě nemožnosti vykonávat službu a také upřednostnění dosavadních zaměstnanců při výkonu služby při konání výběrových řízení, a to i z jiných oborů služby. Subjekty služebních vztahů jsou i nadále státní zaměstnanci a stát.

¹⁰³ § 13 odst. 1 zákona č. 218/2002 Sb., SlužZ.

¹⁰⁴ § 12 odst. 3 zákon č. 218/2002 Sb., SlužZ.

¹⁰⁵ Tento 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.

¹⁰⁶ Pro tento systém je 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 neplnou 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.

2.2 Státní služba podle zákona o státní službě

Jak je popsáno v kapitole 1 této práce, nový zákon o státní službě se nerodil vůbec lehce a během svém zrodu dokonce vytvořil precedent v podobě naprosto nového způsobu, jak z původního návrhu zákona udělat zákon zcela nový pouze na základě poslaneckého komplexního pozměňovacího návrhu a několikerého projednání ve výborech. Tato pozoruhodná metoda přijímání nového zákona o státní službě se logicky musela promítnout i do výsledné podoby, v jaké byl nakonec nový zákon o státní službě schválen.

Nutno podotknout, že až do léta 2014 vše nasvědčovalo tomu, že žádné zvraty v zamýšlené koncepci nového zákona o státní službě s generálním ředitelstvím státní služby nenastanou. Jak je uvedeno v kapitole 1 této práce, vláda schvalovala harmonogramy a jednotlivá usnesení k průběhu schvalování a implementace, nadto Sekce pro přípravu státní služby při Úřadu vlády pořádala bezpočet veřejných slyšení a komplexní pozměňovací návrh byl diskutován na mnohých fórech.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Seznam jednání a konzultací v roce 2014:

- 23. ledna: seminář ke služebnímu zákonu „Kvalitní státní správa“ v Poslanecké sněmovně (veřejný)
- 11. února: jednání ÚV s Evropskou komisí ke služebnímu zákonu (Brusel)
- 26. února: jednání Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny (veřejné) – konzultovány teze zákona
- 27. února: seminář ke služebnímu zákonu „Vzdělávání a odměňování ve státní službě“ v Poslanecké sněmovně (veřejný)
- 6. března: jednání ÚV s řediteli a zástupci personálních útvarů ústředních správních úřadů ke služebnímu zákonu – připomínkování principů
- 10. března: konzultace tezí s opozicí – pracovní setkání zástupců poslaneckých klubů, zástupců Ústavně-právního výboru a Výboru pro veřejnou správu, za účasti předsedy Ústavně-právního výboru
- 24. března: konference Evropského hnutí k dobrému vládnutí v České republice
- 24. března: jednání ÚV s Evropskou komisí ke služebnímu zákonu v rámci evropského Výboru pro sociální dialog v ústředních správních úřadech (Brusel)
- 16. dubna: seminář a konzultace v rámci Výboru pro veřejnou správu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR – společné zasedání Výboru a jeho protějšku ze Slovenské republiky
- 18. dubna: jednání ÚV s řediteli a zástupci personálních útvarů ústředních správních úřadů ke služebnímu zákonu – připomínkování první verze paragrafového znění
- 24. dubna: společné jednání vlád České republiky a Slovenské republiky, jednání na pracovní úrovni ke státní službě

-
- 29. a 30. dubna: jednání ÚV se zástupci Slovenské republiky zodpovědnými za agendu státní služby (Praha)
 - 30. dubna: konzultace novely zákona o státní službě se zástupci tzv. Rekonstrukce státu
 - 30. dubna: videokonference s Evropskou komisí ke služebnímu zákonu
 - 8. května: seminář OECD a Evropské komise k ex-ante kondicionalitě veřejná správa členských států EU (Brusel)
 - 13. května: jednání náměstků ministrů pro legislativu ke služebnímu zákonu – připomínkování paragrafového znění
 - 22. května: seminář Odborového svazu státních orgánů a organizací ke služebnímu zákonu (veřejný, za účasti zástupce ÚV)
 - 26. května: jednání pracovní skupiny RHSD (tripartity) ke služebnímu zákonu
 - 27. května: spuštění webových stránek ke státní službě www.statnisluzba.cz, zveřejnění veškerých relevantních a aktuálních informací
 - 28. května: pracovní skupina RHSD ke státní službě – konzultace se sociálními partnery (odborové a zaměstnavatelské svazy) za účasti dotčených ministerstev (MPSV, MV, MMR), připomínkování novely zákona o státní službě, schválení usnesení
 - 29. května: jednání ÚV s řediteli a zástupci personálních útvarů ústředních správních úřadů ke služebnímu zákonu – připomínky k paragrafovému znění
 - 29. května: předání tzv. komplexního pozměňovacího návrhu Ústavně-právnímu výboru a Výboru pro veřejnou správu a jeho zveřejnění na www.statnisluzba.cz
 - 30. května: jednání Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny – představení komplexního pozměňovacího návrhu (veřejné)
 - 2. června: jednání RHSD (tripartity), částečně ke služebnímu zákonu, podání informace, podkladů ke státní službě předsednictvu RHSD, včetně usnesení pracovní skupiny ke státní službě
 - 10. června: jednání náměstků ministrů pro legislativu ke služebnímu zákonu – připomínkování změnového zákona
 - 11. června: jednání pracovní skupiny RHSD ke státní službě – konzultace se sociálními partnery (odborové a zaměstnavatelské svazy) za účasti dotčených ministerstev (MPSV, MV, MMR), připomínkování novely zákona o státní službě
 - 12. června: jednání Výboru pro veřejnou správu Poslanecké sněmovny (veřejné)
 - 17. června: konzultace s opozicí, předání podkladů a analýz – pracovní setkání zástupců poslaneckých klubů, zástupců Ústavně-právního výboru a Výboru pro veřejnou správu, za účasti ministra Dienstbiera
 - 19. června: jednání pracovní skupiny RHSD k pracovnímu právu – konzultace se sociálními partnery za účasti dotčených ministerstev (MPSV)
 - 24. června: jednání ÚV s řediteli a zástupci personálních útvarů ústředních správních úřadů ke služebnímu zákonu
 - 24. června: konzultace s opozicí, včetně jejich pozměňovacích návrhů, předání vyžádaných podkladů a analýz – pracovní setkání zástupců poslaneckých klubů, Ústavně-právního výboru a Výboru pro veřejnou správu za účasti předsedy Ústavně-právního výboru a ministra Dienstbiera
 - 24. června: jednání pracovní skupiny RHSD ke státní službě – konzultace se sociálními partnery za účasti dotčených ministerstev (MPSV, MV, MMR), připomínkování novely zákona o státní službě, změnového zákona, informace o pozměňovacích návrzích opozičních a koaličních poslankyň a poslanců, odborových svazů, formulování pozměňovacích návrhů pro plénum RHSD, schválení usnesení
 - 25. června: jednání Ústavně právního výboru a Výboru pro veřejnou správu (veřejné)
 - 27. června: jednání Ústavně právního výboru a Výboru pro veřejnou správu (veřejné)

V letních měsících pak proběhla již popisovaná turbulentní jednání, jejichž hlavním výsledkem bylo zrušení generálního ředitelství státní služby, což se v novém zákoně o státní službě promítlo v § 202¹⁰⁸ a kompetence zrušeného generálního ředitelství státní služby přešly dílem na náměstka ministra vnitra pro státní službu¹⁰⁹ a dílem na tzv. státní tajemníky,¹¹⁰ kteří budou působit v ministerstvech a v Úřadu vlády a budou nositeli personální pravomoci v daných úřadech. Někteří tvrdí,¹¹¹ že zákon o státní službě touto decentralizací kompetencí ztratil tvář a podlehl politickým dohodám. Autor práce nesouhlasí s politickou 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 plně účinnou verzí zákona o státní službě, která zatím úspěšně prochází implementačním procesem. Větší otevření výběrových řízení i pro úředníky územně samosprávných celků¹¹² 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,¹¹³ 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.

-
- 30. června: jednání RHSD (tripartity) ke služebnímu zákonu
 - 1. července: seminář Ústavně právního výboru ke služebnímu zákonu (veřejný)
 - 3. července: konzultace s tzv. regulátory – SUJB, ČSU, ČBU, RRTV
 - 7. července: jednání ministra Dienstbiera se zástupci Evropské komise k zákonu o státní službě (Brusel): Gambs, Dayová, Andor
 - 8. července: videokonference ministra Dienstbiera s komisařem Šefčovičem
 - 10. července: jednání s Evropskou komisí ve věci Dohody o partnerství, vč. zákona o státní službě (Praha)

¹⁰⁸ „Generální ředitelství státní služby se zrušuje“. § 202 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹⁰⁹ § 185 ZSS.

¹¹⁰ § 187 ZSS.

¹¹¹ Viz např.: <http://pravnihradce.ihned.cz/c1-63112410-sluzebni-zakon-prisel-o-tvar-kvuli-ucinnosti>.

¹¹² Např. § 187 odst. 1 písm. c).

¹¹³ Tzv. politických náměstků, § 173 ZSS.

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.

Jak již bylo popsáno v kapitole 1 této práce, v druhé polovině roku 2014 byl tak Parlamentem i přes určité obtíže přijat nový zákon o státní službě. Tento nový zákon oproti původní zrušené úpravě služebního zákona postrádá komplexnost. Zákon o státní službě má sice celkem třináct částí, 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.¹¹⁴

Obecně lze o novém zákonu o státní službě říci, že naplňuje hlavní cíle, které si předsevzal. Vypuštění institutu generálního ředitelství státní služby bylo sice kritizováno jak občanskými iniciativami,¹¹⁵ tak odborovými svazy¹¹⁶ a neziskovými

¹¹⁴ § 29 odst. 3 ZSS.

¹¹⁵ Viz Stanovisko Rekonstrukce státu z 8. srpna 2014: Jednání s opozicí nesmí ohrozit zákon o státní službě. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz>.

organizacemi,¹¹⁷ jeho kompetence ale byly alespoň přeneseny. Zákon tak naplňuje ideu odpolitizování státní správy, kdy jasně odděluje pozice politické a pozice pod služebním zákonem, 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 naprosto jasné, 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.¹¹⁸ Bude tak dosaženo proklamovaného odpolitizování státní správy. Na druhou stranu je zaměstnancům poskytována větší ochrana v podobě pravidel pro whistleblowing,¹¹⁹ 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

¹¹⁶ Viz Stanovisko Odborového svazu státních orgánů a organizací k současné situaci v projednávání služebního zákona. Dostupné z: <http://statorg.cmkos.cz>.

¹¹⁷ Viz Stanovisko Transparency International k zákonu o státní službě. Dostupné z: <http://www.transparency.cz>.

¹¹⁸ Více v části 3.2 této práce.

¹¹⁹ Whistleblowing je z anglického jazyka převzatý termín pro cílenou a úmyslnou činnost, kdy státní zaměstnanec oznámí orgánu činném 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.

tak má podstatně posílená práva, kterými se může bít 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. Skutečnou funkčnost zákona o státní službě v praxi ukážou až následující roky, kdy v plnou účinnost vejde první i druhá systemizace a také proběhnou další sněmovní volby, po kterých na svých místech zůstane jak náměstek pro státní službu, tak personální ředitelka pro státní službu, tak jednotliví státní tajemníci na ministerstvech a v Úřadu vlády. Teprve poté se ukáže, zda bude účelově měněna systemizace za účelem odstranění nepohodlných náměstků pro řízení sekce nebo ředitelů odborů pod služebním zákonem, zda státní tajemníci 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. Autor práce bude tyto procesy nadále pozorně sledovat a věnovat se jim v některé ze svých dalších akademických kvalifikačních prací či v odborných člancích.

2.3 Výsledek na Slovensku

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

Ještě před přijetím prvního služebního zákona na Slovensku se v různých jeho verzích objevovaly takové návrhy, jako že státní zaměstnanec by měl mít při odchodu do důchodu nárok na odchodné do výše až desetinásobného měsíčního platu a běžně by

měl dostávat třináctý a čtrnáctý plat.¹²⁰ Navíc k tomu by měli kratší pracovní dobu nežli ostatní zaměstnanci a dovolená měla činit minimálně šest týdnů. Všechna tato opatření byla preferována z důvodu neochoty navyšovat mzdy a zdůvodňovaná tím, že budou mnohem méně finančně náročná než právě ono zvyšování mezd. Tento závěr byl ale od počátku chybný. Ke všemu žádné z těchto opatření nemělo motivační charakter, který by byl vázán na pracovní výkon.

Nešťastně byly v původním návrhu první služebního zákona řešeny i otázky odměňování, kdy hlavním kritériem byl věk a délka služby státního zaměstnance, což působilo naprosto demotivačním efektem na mladé a kvalitní absolventy, kteří tak byli odrazováni od působení ve státní správě. Jedinou možností jak zvýšit plat mladému odborníkovi tak bylo zřízení účelového oddělení nebo sekce, která se mu dala k vedení. Toto tak dále vedlo k nepřehlednosti a přezaměstnanosti.

Rovněž tzv. definitiva byla nastavena velmi problematicky, kdy k ukončení služebního poměru bylo zapotřebí několik negativních služebních hodnocení, což by ve spojení se štědrá mateřskou dovolenou vedlo k dalšímu uzavření a zapouzdření státní správy pro kvalitní osoby zvenčí. Současně decentralizace a ne zcela jasná pravidla pro přechod dosavadních zaměstnanců do služebního poměru měla nakonec za následek, že mnoho tezí z původního návrhu nakonec nebylo přijato.

Odborné a politické diskuze nad první slovenským zákonem o státní službě se tak vedly od července 2000 až do srpna 2001 bez valného výsledku. Na mimořádném zasedání vlády jen k služebnímu zákonu pak byl v březnu 2001 přijat určitý kompromis, který byl objektivně výrazně lepší, než původní návrh, avšak stále nesplňoval podmínky pro zavedení moderní státní služby na Slovensku. Podařilo se omezit přehnané benefity v podobě dlouhé mateřské dovolené a ošetřovného na 30 dnů a dovolená státních zaměstnanců byla stejná jako zaměstnanců ostatních. Otevřela se možnost účastnit se konkurzů ve státní správě i pro širší okruh uchazečů a na druhou stranu se zlehčila procedura, jak propustit ze služebního poměru zaměstnance, který na svoji práci nestačí,

¹²⁰ Viz např.: <http://www.europeum.org/cz/integrace/30-integrace--8/693-nekolik-uvah-nad-navrhem-sluzebniho-zakona>.

za současného zachování ochrany před politickými vlivy pro zaměstnance kvalitní. Posílil také etický rozměr zákona, kdy upraveny byly instituty střetu zájmů a zavedení povinnosti podávat majetková přiznání. Postavení mimo službu již nemělo být doživotní, ale jen po dobu 18 měsíců. Nutností také mělo být složení kvalifikační zkoušky.

Po pár letech od nabytí účinnosti prvního služebního zákona na Slovensku se však ukázalo, že země na něj ještě nebyl připravená. Jak je uvedeno v kapitole 1 této práce, v roce 2006 byl politickým rozhodnutím zrušen Úřad pro státní službu jako nezávislý ústřední správní úřad. Tím byl vyřčen ortel nad první služebním zákonem na Slovensku, který byl v roce 2009 nahrazen novým služebním zákonem.

Tento nový služební zákon je však pouhou formální normou, jejíž praktické naplňování není realizováno. Absence střežového orgánu, který by sjednocoval metodiku řízení státní služby, je předmětem vytrvalé kritiky ze strany Evropské komise. Zástupci ministra jsou státní tajemníci jmenovaní vládou na návrh ministra. Tím se stávají obdobou českých „politických“ náměstků. Jejich počet ke všemu není omezen a nejsou vedeni pod služebním zákonem. Vláda také jmenuje vedoucího služebního úřadu, který je obdobou českého státního tajemníka. Ten následně vypisuje výběrové řízení na jednotlivé generální ředitele, kteří jsou obdobou našich sekčních náměstků. Vedoucí služebního úřadu však může tyto generální ředitele kdykoliv bez udání důvodu odvolat, což naprosto popírá princip depolitizace. Výběrové řízení nejsou v novém služebním zákoně specifikovaná vůbec, pouze jsou určeny rámcové podmínky. To v praxi vede k tomu, že si výběrová řízení každý služební úřad realizuje sám podle svých vnitřních předpisů, což vede k politizaci státní správy a je 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. Tento v současnosti připravuje významnou novelu služebního zákona ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, kdy by měly být významně posíleny kompetence Úřadu vlády ve věcech koncepce, metodiky a kontroly státní služby. Tato významná novela by měla být předložena vládě do konce

roku 2015. 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 není schopen cíle¹²¹ koncepce státní služby naplnit.

3. Závěrečné poznámky

Cílem této části je seznámit na závěr práce čtenáře s postřehy, které autor práce považuje v souvislosti se zákonem o státní službě za mimořádné aktuální.

3.1 Návrh prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě

Od samého počátku přijímání nového zákona o státní službě není bohužel tento proces oproštěn politických bojů. První z nich jsme mohli sledovat na přelomu let 2013 a 2014, kdy prezident republiky Miloš Zeman odmítal jmenovat vládu Bohuslava Sobotky s Andrejem Babišem.¹²² Důvodem bylo (stále) chybějící čisté lustrační osvědčení vicepremiéra vlády a ministra financí Andreje Babiše, který je na Slovensku evidován ve svazcích Ústavu paměti národa jako spolupracovník Státní tajné bezpečnosti (Stb) s krycím jménem Bureš. Poslanecká sněmovna nicméně požadavkům prezidenta republiky vyhověla, když nechala prvním čtením projít novelu původního

¹²¹ Transparentnost, depolitizace, stabilita, profesionalita.

¹²² Ve vládě být nemusím, tvrdí Babiš. O lustrační osvědčení žádat nebude. *Novinky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/318408-ve-vlade-byt-nemusim-tvrdi-babis-o-lustracni-osvedceni-zadat-nebude.html>.

služebního zákona,¹²³ načež prezident republiky vládu Bohuslava Sobotky i s Andrejem Babišem jmenoval.

Tím ale problémy schvalování zákona o státní službě nekončí. K následné podobě komplexního pozměňovacího návrhu služebního zákona se prezident v relaci Hovory z Lán Českého rozhlasu radiožurnál vyjádřil zde nepublikovatelnými slovy,¹²⁴ kdy jeho hlavní výtky se týkaly zejména existence politických náměstků – dle prezidenta republiky „budižkničemů“.¹²⁵

Autor práce považuje za nutné podotknout, že takzvaní političtí náměstci byli i v původním návrhu služebního zákona, který předložila vláda Miloše Zemana v roce 2002.

Vláda ani Poslanecká sněmovna však existenci politických náměstků v legislativním procesu ze zákona nevypustila. Komplexní pozměňovací návrh byl předložen 16. července 2014, projednáván byl pětikrát na schůzi sněmovny a dvakrát ve výborech a nakonec byl sněmovnou 10. září 2014 schválen. Následně ho schválil i Senát. Prezident republiky tak zákon nepodepsal a sněmovna byla nucena ho v opakovaném hlasování 24. října 2014 přehlasovat, což se úspěšně podařilo.

K Ústavnímu soudu tak byl dne 7. listopadu 2014 doručen návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení.¹²⁶

I renomovaní ústavní právníci¹²⁷ se však vyjadřují v tom smyslu, že návrh prezidenta republiky nemá valnou šanci na úspěch. Přeměna novely zákona do návrhu

¹²³ Sněmovní tisk č. 71/2014.

¹²⁴ Zeman: Vláda podlehla Kalouskovi a zkurvila služební zákon. *Týden* [online]. 2014 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/zeman-vlada-podlehla-kalouskovi-a-zkurvila-sluzebni-zakon_322976.html#.VT5bbtLtmko.

¹²⁵ Op. cit.

¹²⁶ Dostupné: http://www.usoud.cz/aktualne/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2720&cHash=acc1e96144ccf5e477642d94cb02a53b.

celého nového zákona sice není nejšťastnější řešení, nicméně nejedná se určitě o takzvaný přílepek, na který ve svém podání také poukazuje Miloš Zeman. Nebyla tak narušena řádná legislativní procedura a nebylo zasahováno do ústavně chráněných zájmů.

Vláda svým usnesením č. 1043 ze dne 8. prosince 2014 vstoupila do řízení vedeného u Ústavního soudu pod spisovou značkou Pl. ÚS 21/14 a uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby vypracoval ve spolupráci s ministrem vnitra vyjádření vlády k návrhu prezidenta na zrušení zákona o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení a zároveň informoval Ústavní soud. Vláda se v interním třináctistránkovém dokumentu, který má autor práce k dispozici, vyjádřila a vypořádala s podněty prezidenta republiky. S ohledem na argumenty uvedené ve vyjádření vlády vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení zamítl.

Věci byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 21/14 a v souladu s rozvrhem práce byla soudkyní zpravodajkou určena Milada Tomková. O návrhu bude rozhodovat plénum Ústavního soudu.

Jednání dosud nebylo nařízeno.

3.2 Význam § 80 zákona o státní službě pro depolitizaci a stabilizaci státní správy

Cílem této závěrečné poznámky je zamyšlení se nad upřímností proklamované změny fungování veřejné služby v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě („ZSS“), kdy má autor práce na mysli hlavně odpolitizování a profesionalizaci státní správy. *„Zavedení transparentní personální politiky podporující odbornost, včetně otevřených výběrových řízení do státní správy i na obsazování vedoucích*

¹²⁷ WINTR, Jan. Služební zákon prošel řádně. *Právo*. 12. 11. 2014.

pozic“,¹²⁸ patří mezi elementární nástroje, jak dosáhnout uvedeného cíle. Tato teze se týká právě hlavně obsazování služebních míst představených, na které se přímo vztahuje § 80 zákona o státní službě,¹²⁹ i když obecná pravidla pro výběrová řízení se vztahují na všechna místa, včetně řadových zaměstnanců. Jedním z důvodů přijetí zákona o státní službě byl mimo podmínky prezidenta Miloše Zemana i tlak Evropské komise, kdy v Dohodě o partnerství pro programové období 2014 – 2020 je na zákon o státní službě kladen důraz, a to včetně problematiky přijímání nových zaměstnanců do státní služby.¹³⁰

Cílem tohoto zamyšlení však není zabřednout do notorií již všeobecně známých podmínek pro přijetí nových zaměstnanců do režimu státní služby po 30. 6. 2015, nýbrž poprvé rozebrat a uvažovat nad skutečným významem již zmíněného § 80 zákona o státní službě.

Dle průzkumu¹³¹ nově vzniklého nezávislého internetového serveru České souvislosti vláda Bohuslava Sobotky vyměnila od nástupu do funkce drtivou většinu náměstků i ředitelů sekcí a odborů. Přehlednou tabulku, kolik a kde se v procentech vyměnilo, terminologií zákona o státní službě, představených, přikládám níže jako přílohu 2. O relevanci dat v průzkumu serveru České souvislosti nemůže být pochyb, neb byla získávána na základě zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Průzkum zaznamenává pouze samotný fakt změny ve funkcích představených, nelze na jeho základě rozlišit, kolik osob reálně přišlo a odešlo ze státní správy, avšak pouze samotný fakt změny ve funkcích představených má o chodu státní správy vypovídající hodnotu.

¹²⁸ Právě takto je jeden z cílů sledovaných novým služebním zákonem vyjádřen Rekonstrukcí státu. Viz <http://www.rekonstrukcestatu.cz/>.

¹²⁹ Viz § 80 z. č. 234/2014 Sb.: „*Představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo politickém hnutí*“.

¹³⁰ Podle dohody o partnerství by měl služební zákon zajistit „*rozvoj systému nábory zaměstnanců založeného na transparentním testování předpokladů a podmínek pro výkon státní služby*“.

¹³¹ Dostupné na <http://www.ceskesouvislosti.cz/vlada-uz-vymenila-vetsinu-vedeni-statni-spravy>.

Na alarmující hodnoty upozornil poprvé na základě tohoto průzkumu Josef Středula, předseda ČMKOS, na konferenci „Dobré vládnutí a Česká republika – je státní správa připravena na služební zákon“ dne 14. dubna 2015. Autor tohoto článku byl na této konferenci přítomen a může potvrdit, že výsledky prezentovaného průzkumu vyvolaly mezi účastníky konference přinejmenším údiv. Autor předpokládá obdobnou reakci i u čtenářů tohoto zamyšlení.

Jak již bylo uvedeno shora, zákon o státní službě nazývá nově pozice, které reflektuje zmíněný průzkum, pozicemi představených.¹³² Nutno podotknout, že průzkum nereflektuje změny na pozici vedoucích oddělení, což je dle zkušenosti autora práce pozice, která se často mění i se změnou náměstka, nejen se změnou politické reprezentace vzešlé z voleb.

Podobným alarmujícím personálním rošádám si dává za cíl zamezit právě zákon o státní službě. Použity k tomu budou instituty systemizace, koordinace, výběrových řízení a určitých omezení práv zaměstnanců, kteří budou zařazeni do režimu státní služby a budou působit ve funkci představených.

Jak již autor práce zmínil výše, není cílem toho zamyšlení zabíhat do notorií průběhu výběrových řízení, které byly již popsány jinde¹³³ či průběhu a myšlenky systemizace.¹³⁴ Autor práce uznává, že jak výběrová řízení, tak systemizace,¹³⁵ jsou

¹³² Srovnej §9 z. č. 234/2014 Sb. – „*Představeným je státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Za představeného se za podmínek stanovených tímto zákonem považuje i fyzická osoba, která je oprávněna na základě zákona dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby (...)* Služební místa v ministerstvech nebo v Úřadu vlády a jejich služební označení jsou a) náměstek pro řízení sekce, b) ředitel odboru, c) vedoucí oddělení.“

¹³³ Viz např. KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o státní službě a výběrová řízení. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2015, č. 6. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7gzpxg5dsl4ytsmi&groupIndex=0&rowIndex=0>.

¹³⁴ POSPÍŠIL, Petr. Právní úprava státní služby - předmět úpravy a základní ustanovení. *Účetnictví neziskového sektoru*. 2015, č. 2. Dostupné z: <http://www.wkonline.cz/ao/cs/dokument/nahled->

klíčovými instituty nového zákona o státní službě, jejichž prostřednictvím bude možno zaručit jistotu a kontinuitu fungování státní správy, nicméně o jejich funkčnosti bude rozhodnuto až v praxi.

Cílem tohoto závěrečného zamyšlení je tak především akcentovat existenci § 80 zákona o státní službě, ve kterém autor práce vidí nejdůležitější element depolitizace státní správy. Vzhledem k trojstupňové struktuře řízení správních úřadů, kterou zákon o státní službě zavádí, bude významným způsobem narušena současná praxe politického řízení celého úřadu politickými náměstky, kteří jsou po volbách na základě politického klíče dosazeni na pozice náměstků a v mnoha případech současně zastávají významné volené stranické funkce.

Zákon o státní službě nově totiž zavádí pozice odborných náměstků, kteří budou personálně podléhat příslušnému státnímu tajemníkovi na daném správním úřadu a nikoliv de facto ministrowi, jak tomu bylo doposud. Posty politických náměstků zůstávají zachovány pouze ve formě náměstka členy vlády¹³⁶ v počtu maximálně dvou takovýchto náměstků, kdy tento náměstek nemá podřízenou příslušnou sekci, jak je tomu u náměstka „odborného“ pod státní službou, ale je zástupcem ministra, který má primárně sloužit k zastupování ministra například na komisích, výborech a podobně.

Vzhledem k první systemizaci a nutnosti kontinuity budou roli odborných náměstků pod státní službou i po 30. 6. 2015 zastávat až do přesoutěžení současní náměstci, ať už byli jmenováni na základě odbornostního nebo politického klíče. Nicméně již od 1. 7. 2015 i pro ně platí, že jako představení nesmí po dobu trvání

dokumentu/?doc=d49353v60856p1&query=%24all+sortkey8min%3A20081023+%24index%3D838&product=42&docno=3.

¹³⁵ 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 k lze systemizaci chápat jako výstup procesu hledání optimálního počtu funkčních míst nutných k zajištění výkonu stanovené činnosti.

¹³⁶ Viz § 173 ZSS.

služebního poměru v pozici představeného vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo politickém hnutí.

Toto omezení se stalo zvláště aktuální začátkem tohoto roku, kdy vládní strany organizovaly své stranické sjezdy¹³⁷ a vznikaly nejasnosti, zda delegát sjezdu není již takovou funkcí, kterou v § 80 pro státního úředníka v roli představeného pod státní službou zapovídá zákon o státní službě.

Jako reakci tak náměstek ministra vnitra pro státní službu RNDr. Josef Postránecký zveřejnil na svých internetových stránkách¹³⁸ první veřejné stanovisko náměstka pro státní službu, které podává výklad k § 80 zákona o státní službě a jehož podstatné pasáže si zde dovolím ocitovat: *„Porušení § 80 je kárným proviněním (jedná se o porušení služební kázně spočívající v porušení právního předpisu). Obdobně by se posuzovalo i porušení povinností vyplývajících ze slibu státního zaměstnance (tj. například státní zaměstnanec by své povinnosti nevykonával řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, porušil by tak § 77 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě, popřípadě by mohl zvýhodňovat „svoji“ politickou stranu nebo politické hnutí, a tím by došlo ke zneužití postavení státního zaměstnance v rozporu s § 77 odst. 1 písm. i) zákona o státní službě). Zde se tedy mohou překrývat dvě objektivní povinnosti státního zaměstnance, které v konkrétním případě mohou založit kárné provinění, přičemž dodržování povinností vyplývajících ze služebního slibu se netýká jen představených. V této souvislosti se lze také domnívat, že „jednorázové“ porušení zákazu podle § 80 nebude zvláště závažným kárným proviněním, které by mohlo vést k odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění ze služebního poměru. Kárné řízení je dvojstupňové, přičemž kárná komise druhého stupně je vždy zřizována v Ministerstvu vnitra (§ 93 zákona o státní službě). Tato skutečnost by měla zajistit jednotný výklad předmětného ustanovení, který zabrání případným excesům.*

¹³⁷ Viz např. článek – Zmatky kolem úředníků – pustí je zákon na sjezdy – publikovaný na stránkách Novinky.cz 24. února 2015. Dostupný na <http://www.novinky.cz/domaci/362437-zmatky-kolem-uredniku-pusti-je-zakon-na-sjezdy.html>.

¹³⁸ [Http://www.mvcr.cz/sluzba/default.aspx](http://www.mvcr.cz/sluzba/default.aspx).

Jako výkon funkce nelze hodnotit pouhé faktické pasivní členství spočívající pouze v plnění základních povinností člena podle stanov příslušné politické strany nebo politického hnutí, nebo výkon jednorázové „funkce“, která není spojena s členstvím v orgánu strany podle stanov nebo nemá trvalý charakter ani „funkční období“. Typicky je třeba rozlišit dva případy vnějškově stejné „funkce“: pokud je někdo ad hoc zvolen delegátem nějakého orgánu politické strany nebo hnutí (typicky sjezdu strany), ale v rámci „funkce“ delegáta nevykonává jiné funkce v rámci sjezdu než „řadového delegáta“. Z ústavních důvodů vyžadujících restriktivní chápání omezujících podmínek ve vztahu k politickým právům dovodíme, že se o funkci ve smyslu § 80 zákona o státní službě nejedná. Pokud by ale někdo byl zvolen (pokud to stanovы umožňují) „stálým delegátem“ sjezdu (včetně funkce delegáta na delší časové období než jednorázově), již by se o „funkci“ dle § 80 zákona o státní službě pravděpodobně mohlo jednat. Rovněž tak by se o funkci jednalo v případě „jednorázového“ delegáta sjezdu, který by ale následně v rámci sjezdu zastával byť jednorázovou, ale politicky profilovanou pozici (např. předseda návrhové komise sjezdu apod.).¹³⁹“

Dle autora práce se jedná o přelomový výklad, který významnou měrou přispívá k depolitizaci státní správy v České republice. Jsme tak vskutku svědky paradigmatické změny fungování státní správy v České republice, kdy politické a odborné řízení resortů od sebe budou důsledně odděleny. Jedinou otázkou tak zůstává, jak důsledně bude dodržování § 80 sledováno a také jak bude vůbec zjišťováno, zde někdo je či není tím voleným členem politické strany nebo hnutí, kterého má na mysli § 80 zákona o státní službě. Výklad náměstka ministra vnitra na toto dává také částečnou odpověď ve svém stanovisku, kde propojuje § 80 s § 77 zákona o státní službě a apeluje tak i na morální kvality představených a snaží se je dle názoru autora práce upozornit i na existenci služební smlouvy,¹⁴⁰ který musí před jmenováním na služební místo (představeného)

¹³⁹ Dostupné na <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-80-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

¹⁴⁰ Viz § 32 odst. 2 ZSS: „Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Své povinnosti budu vykonávat

složit. Jistým problémem však může být absence „rejstříku“ volených politických funkcionářů, otázkou tak zůstává, zda služební orgán předloží před jmenování k podpisu (budoucímu) představenému například čestné prohlášení, že si není vědom toho, že porušuje § 80 zákona o státní službě a že po dobu výkonu funkce představeného se zavazuje k dodržování zákazu podle § 80 zákona o státní službě.

Autor této práce tak vidí v existenci zákona o státní službě jistou naději, kterou přináší pro depolitizaci a stabilizaci státní správy. Zajisté bude zajímavé sledovat, jak se procentuálně obmění jednotliví představení po dalších sněmovních volbách. Tím se naplno ukáže, zda zákon o státní službě naplní svoji roli nebo zda zůstane pouze kusem papíru, který přinese jen zvýšení administrativy ve formě služebních hodnocení, ale pozitivní efekt se nedostaví. Autor práce považuje za nezbytné zmínit, že nesouhlasí s vypuštěním institutu Generálního ředitelství státní služby při Úřadu vlády ze schválené verze zákona o státní službě, ale i tak věří, že v osobách náměstka ministra vnitra pro státní službu a jednotlivých státních tajemníků se podaří dosáhnout proklamované depolitizace a stabilizace státní správy, která se tak stane atraktivní i pro mladé kvalitní absolventy. Autor zamyšlení tak apeluje na příslušné činitele, zejména na náměstka ministra vnitra pro státní službu a státní tajemníky, aby se v zájmu České republiky zhostili svých úkolů zodpovědně a nepodlehli případným tlakům, které na ně budou vyvíjeny, jelikož osud české státní správy mají v rukách právě a jen oni.

řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a bude se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“

Seznam použitých zkratk

č.	číslo
čl.	článek
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
ř. z.	říšský zákoník
Sb.	Sbírky
SlužZ	zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon
Stb	Státní tajná bezpečnost
Tzv.	Takzvané
Z. z.	Zbierka zákonov
z. a n.	zákonů a nařízení
ZSS	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů

Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě. [online]. Nedatováno. [citováno 26. dubna 2015]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_za.pdf.

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.

Dekret presidenta republiky č. 59/1945 Sb., jímž se zrušují jmenování veřejných zaměstnanců z doby nesvobody.

Dekret presidenta republiky č. 105/1945 Sb., o očištných komisích pro přezkoumání činnosti veřejných zaměstnanců.

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.

GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, ISBN: 978-80-7380-233-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: BECK, 2006. ISBN 80-7179-442-2.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 9788073804596.

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

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

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.

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

Náměstek Postránecký: Implementace služebního zákona se daří. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 2015 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/namestek-postranecky-implementace-sluzebniho-zakona-se-dari.aspx>.

Nářízení vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby.

Nářízení vlády č. 189/2003 Sb., kterým se stanoví rozsah a způsob poskytování údajů do informačního systému o státní službě a platech.

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

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

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

Návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení. Vedeno u Ústavního soudu pod spisovou značkou Pl. ÚS 21/14. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Jine/Navrh_prezidenta_republiky_za_zruseni_zakona_o_statni_sluzbe.pdf.

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.

Rozhovor s náměstkem ministra vnitra Ondřejem Veselským. *Deník veřejné správy* [online]. 2013, č. 4 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6620265>.

Rozhovor s panem náměstkem Postráneckým. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 2015 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/rozhovor-s-panem-namestkem-postraneckym.aspx>.

Sdělení o sjednání Úmluvy o diskriminaci (zaměstnání a povolání) (č. 111) a Úmluvy o ochraně pracovníků před ionizujícím zářením (č. 115), 465/1990 Sb.

Sněmovní tisk č. 253/0, 4. volební období. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=253&ct1=0>.

Sněmovní tisk č. 680/0, 4. volební období. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=680&CT1=0>.

Sněmovní tisk č. 37/0, 5. volební období. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=37&CT1=0>.

Sněmovní tisk č. 521/0, 5. volební období. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=521&CT1=0>.

Sněmovní tisk č. 457/0, 6. volební období. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=457&CT1=0>.

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf.

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.

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>.

Stanovisko k § 80 zákona o státní službě. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 2015 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/stanovisko-k-80-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.

Státní služba. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/>.

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

ŠVANDELÍKOVÁ, Klára. Pět otázek pro Kateřinu Valachovou. In: *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/pet-otazek-pro-katerinu-valachovou>.

Úmluva Mezinárodní organizace práce o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednat č. 98/1949, č. 470/1990 Sb.

Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, č. 209/1992 Sb.

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

Usnesení vlády České republiky č. 147 ze dne 5. března 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 16. dubna 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 325 ze dne 5. května 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 363 ze dne 21. května 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 406 ze dne 28. května 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 694 ze dne 27. srpna 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 776 ze dne 22. září 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 920 ze dne 12. listopadu 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 981 ze dne 24. listopadu 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 1035 ze dne 8. prosince 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 1037 ze dne 8. prosince 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 1038 ze dne 8. prosince 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 1043 ze dne 8. prosince 2014 k návrhu na vstup vlády do řízení vedeného před Ústavním soudem.

Usnesení vlády České republiky č. 1097 ze dne 22. prosince 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 1101 ze dne 22. prosince 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 1102 ze dne 22. prosince 2014.

Usnesení vlády České republiky č. 34 ze dne 14. ledna 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 50 ze dne 19. ledna 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 66 ze dne 28. ledna 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 67 ze dne 28. ledna 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 68 ze dne 28. ledna 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 99 ze dne 9. února 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 107 ze dne 16. února 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 108 ze dne 16. února 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 109 ze dne 16. února 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 129 ze dne 23. února 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 145 ze dne 23. února 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 150 ze dne 4. března 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 151 ze dne 4. března 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 228 ze dne 30. března 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 258 ze dne 8. dubna 2015.

Usnesení vlády České republiky č. 284 ze dne 22. dubna 2015.

VALACHOVÁ, Kateřina. Zákon o státní službě - I. In: *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 2015-04-27]. 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. 2015-04-27]. 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.

Ve vládě být nemusím, tvrdí Babiš. O lustrační osvědčení žádat nebude. *Novinky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/318408-ve-vlade-byt-nemusim-tvrdi-babis-o-lustracni-osvedceni-zadat-nebude.html>.

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.

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

Vyhláška ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, 120/1976 Sb.

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

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

Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců.

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

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 úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Zeman: Vláda podlehla Kalouskovi a zkurvila služební zákon. *Týden* [online]. 2014 [cit. 2015-04-27]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/zeman-vlada-podlehla-kalouskovi-a-zkurvila-sluzebni-zakon_322976.html#.VT5bbtLtmko.

Seznam příloh

- Příloha č. 1** Nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby
- Příloha č. 2** Tabulka změn představených na jednotlivých ministerstvech
- Příloha č. 3** Grafický přehled organizační struktury ministerstva
- Příloha č. 4** Tabulka státní služba versus zákoník práce

Přílohy

Příloha 1

NAŘÍZENÍ VLÁDY

ze dne 22. dubna 2015

o oborech státní služby

Vláda nařizuje podle § 5 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě:

§ 1

Obory státní služby

Obory státní služby jsou uvedeny v příloze k tomuto nařízení.

§ 2

Zrušovací ustanovení

Zrušuje se:

1. Nařízení vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby.
2. Nařízení vlády č. 4/2015 Sb., kterým se stanoví obor služby.

§ 3

Účinnost

Toto nařízení nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

Předseda vlády:

Mgr. Sobotka v. r.

Ministr vnitra:

Chovanec v. r.

Obory státní služby

1. Finance

(zejména fiskální politika, státní rozpočet, státní závěrečný účet, státní pokladna, finanční hospodaření, veřejnosprávní kontrola mimo oblasti spadající do oboru státní služby Audit, správa cen, správa účetnictví, správa dotací a návratných finančních výpomocí)

2. Daně, poplatky a jiná obdobná peněžítá plnění

(zejména daňová politika, rozvoj soustavy daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění, správa daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění, převádění vybraných výnosů daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění do veřejných rozpočtů, oceňování pro potřeby správy daní, daňové poradenství)

3. Audit

(zejména interní audit, veřejnosprávní kontrola podle § 7 zákona o finanční kontrole, audit podle přímo použitelných předpisů Evropské unie, přezkum hospodaření územních samosprávných celků)

4. Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace

5. Finanční a ekonomická spolupráce se zahraničím

(zejména ochrana zahraničních investic, členství v mezinárodních finančních a ekonomických organizacích a jejich orgánech, koordinace příjmu zahraniční pomoci, podpora a financování vývozu)

6. Loterie a jiné podobné hry

7. Finanční trh

8. Ekonomická ochrana státu

(zejména zamezení legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu)

9. Zahraniční vztahy a služba

(zejména zahraniční politika, diplomatická služba, konzulární služba, rozvojová a humanitární pomoc)

10. Školství, výchova a vzdělávání

11. Mládež, tělovýchova a sport

12. Výzkum, vývoj a inovace

13. Umění

14. Ochrana kulturního dědictví, státní památková péče a péče o sbírky muzejní povahy

15. Kulturně výchovná činnost, správa ve věcech knihovnických a informačních služeb

16. Církev a náboženské společnosti

17. Ochrana práv duševního vlastnictví
18. Média, audiovize, regulace vysílání
19. Nepojistné sociální dávkové systémy
20. Sociální služby a sociální práce
21. Sociálněprávní ochrana dětí a rodinná politika
22. Sociální pojištění
23. Lékařská posudková služba
24. Zaměstnanost
25. Pracovněprávní vztahy
26. Platy, mzdy a jiné odměny za práci
27. Bezpečnost práce
28. Zdravotnictví a ochrana zdraví
29. Legislativa a právní činnost
30. Lidská práva
31. Vnitřní pořádek a bezpečnost státu
32. Krizové řízení, ochrana obyvatelstva a integrovaný záchranný systém
33. Systém veřejné správy
(zejména koordinace organizace a výkonu veřejné správy, poskytování informací o činnosti vykonavatelů veřejné správy)
34. Všeobecná vnitřní správa
35. Archivnictví a spisová služba
36. Informační a komunikační technologie
37. Energetika
38. Surovinová politika
39. Průmysl
40. Stavebnictví
(zejména výroba stavebních hmot, výkon činností podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího stanovení harmonizačních podmínek pro uvádění stavebních výrobků na trh, stavební výroba)
41. Licence a jiná povolení v oblasti zahraničního obchodu
42. Podnikání a živnosti
(zejména rozhodování ve věci živnostenského podnikání, správa živnostenského rejstříku, věci malých a středních podnikatelů)

43. Ochrana spotřebitele a trhu
(zejména technická normalizace, metrologie a státní zkušebnictví, ochrana spotřebitele, puncovníctví a zkoušení drahých kovů)
44. Obchod a mezinárodní ekonomické vztahy
(zejména spolupráce s institucemi Evropské unie při výkonu společné obchodní politiky a v otázkách vnitřního trhu Evropské unie, sjednávání dvoustranných a mnohostranných obchodních a ekonomických dohod včetně komoditních dohod, realizace obchodní spolupráce s mezinárodními organizacemi a integračními seskupeními)
45. Elektronické komunikace a poštovní služby
46. Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek
47. Společné evropské politiky podpory a pomoci, evropské strukturální, investiční a obdobné fondy
48. Regionální rozvoj
49. Cestovní ruch
50. Bydlení
51. Územní plánování
52. Stavební řád
53. Zemědělství
54. Lesní hospodářství
55. Myslivost
56. Rybářství a včelařství
57. Vodní hospodářství
58. Potravinářská výroba a péče o potraviny
(zejména bezpečnost potravin)
59. Veterinární péče
60. Rostlinolékařská péče
61. Pozemková správa a krajinná úprava
62. Financování, řízení a sledování Společné zemědělské politiky
63. Zabezpečování obrany státu a správa vojenských újezdů
64. Hospodářská opatření pro krizové stavy a správa státních hmotných rezerv
65. Obranná standardizace, katalogizace a státní ověřování jakosti
66. Doprava
67. Ochrana přírody a krajiny
(zejména ochrana přírody, krajiny a lesa, ochrana ohrožených druhů, ochrana

půdy, ochrana nerostných zdrojů a horninového prostředí, geologie)

68. Technická ochrana životního prostředí

(zejména posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaná prevence a integrovaný registr znečišťování, odpadové hospodářství, ochrana vod, environmentální rizika a ekologické škody, geneticky modifikované organismy, ochrana klimatu, ochrana ovzduší, ozonové vrstvy a omezování fluorovaných skleníkových plynů)

69. Státní statistická služba

70. Zeměměřictví a katastr nemovitostí

71. Hornictví, geologie, podzemní stavitelství a výbušniny

72. Průmyslové vlastnictví

73. Hospodářská soutěž, dohled nad zadáváním veřejných zakázek a koncesí a dohled nad poskytováním veřejné podpory

74. Jaderná bezpečnost, radiační ochrana, správa ve věcech chemických a biologických zbraní

75. Ochrana utajovaných informací

76. Ochrana osobních údajů

77. Odborné zabezpečení činnosti vlády

78. Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání

79. Evropská politika vlády

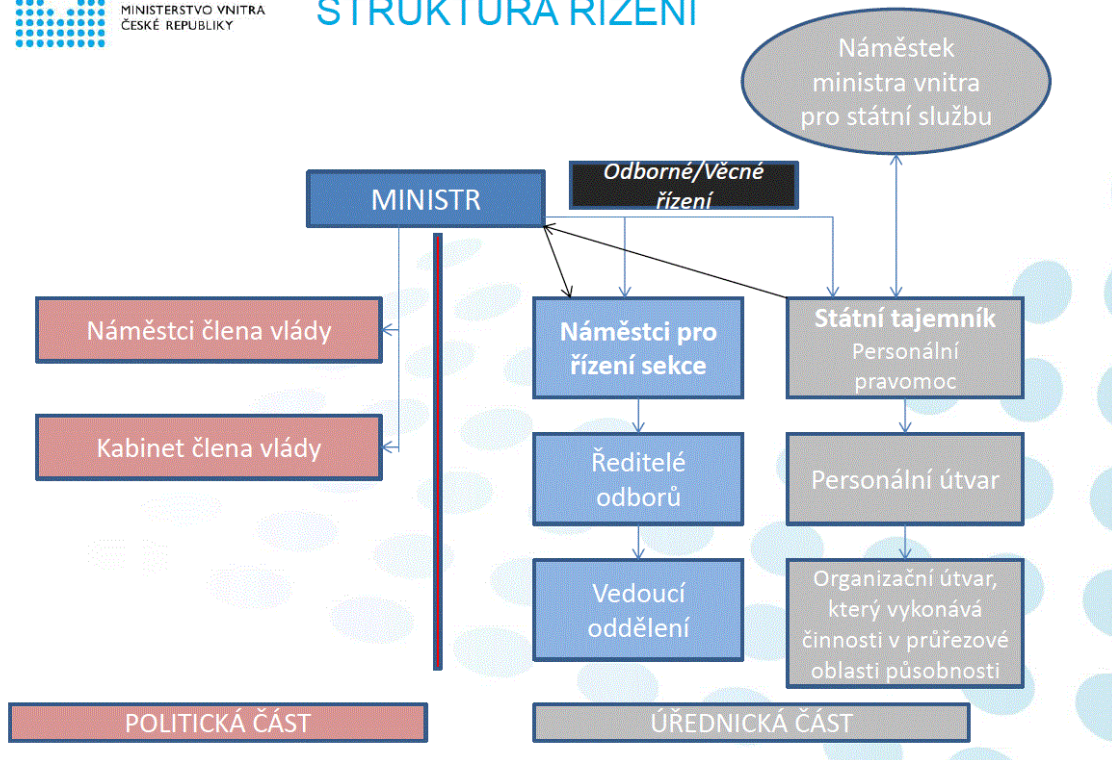
Příloha 2

		Změny na ministerstvech v ČR v prvním roce koaliční vlády						
		Ředitel odboru či sekce (mimo náměstky)			Náměstek ministra			
		Změny	Pozice	Ø obměna	Změny	Pozice	Ø obměna	
ANO 2011	Ministerstvo pro místní rozvoj	24	28	85,7%	8	4	200,0%	
	Ministerstvo financí	35	41	85,4%	4	5	80,0%	
	Ministerstvo spravedlnosti	16	25	64,0%	6	4	120,0%	
	Ø obměna:	25	45	55,6%	8	7	114,3%	
	63,70%	Ministerstvo dopravy	9	23	39,1%	4	4	100,0%
	Ministerstvo životního prostředí	12	33	36,4%	5	5	100,0%	
ČSSD	Ministerstvo zahraničí	33	45	73,3%	14	9	155,6%	
	Ministerstvo vnitra	21	37	56,7%	9	6	150,0%	
	Ø obměna:	13	31	41,9%	6	6	100,0%	
	46,20%	Ministerstvo práce a sociálních věcí	8	23	34,8%	4	7	57,1%
		Ministerstvo zdravotnictví	14	44	31,8%	7	7	100,0%
	Ministerstvo školství	13	41	31,7%	6	7	85,7%	
	Ministerstvo průmyslu a obchodu	13	41	31,7%	6	7	85,7%	
KDU - ČSL	Ministerstvo zemědělství	32	42	76,2%	4	6	66,7%	
Ø obměna: 70,96%	Ministerstvo kultury	12	20	60,0%	3	4	75,0%	
ČSSD / KDU	Úřad vlády	21	32	65,6%	4	4	100,0%	
	Celkem	288	510	56,5%	92	85	108,0%	

Příloha 3



STRUKTURA ŘÍZENÍ



Příloha 4

Počet státních zaměstnanců podle ZSS/ZP			
Název	ZSS	ZP	Celkem
Úřad vlády	317	252	569
MZV	1250	555	1805
MO	1441	348	1789
MF	16093	598	16691
MPSV	20195	693	20888
MV	2503	1007	3510
MŽP	2236	171	2407
MMR	537	84	621
MPO	1505	495	2000
MD	892	123	1015
MZe	5830	1630	7461
MŠMT	1302	164	1466
MZ	2627	465	3092
MK	221	59	280
MŠp	263	196	459
ČTÚ	622	0	622
ÚPV	203	27	230
ČSÚ	1241	258	1499
ČÚZAK	4786	457	5243
ČBÚ	149	63	212
ERÚ	173	50	223
ÚOHS	209	38	247
RRTV	42	3	45
SSHmR	169	212	381
SÚJB	182	28	210
ÚOOÚ	77	17	94
ABS	82	45	127
TAČR	49	4	53
Celkem	65196	8042	73238
Z toho v ÚSÚ	19222	3907	23129
V podřízených SÚ	44314	3687	48001
Ve zprostř. subj. ESIF	1660	448	2108

Celkový počet zaměstnanců



Služební zákon – vývoj a výsledek

Resumé

Nový zákon o státní službě je podstatným způsobem změněná předchozí verze služebního zákona č. 218/2002 Sb., který nikdy plně nevešel v účinnost. Tato práce rámcově popisuje hlavní principy a důvody, které vedly k přijetí daných právních institutů a snaží se je vyložit ve světle socio – politického kontextu s přihlédnutím k předchozí praxi zaměstnávání ve státní správě v České republice. Během 21 let existence České republiky byla řízena celkem 13 různými vládami. V průměru se tak vlády mění každých 18 měsíců. Tato politická nestabilita měla signifikantní vliv na státní správu v České republice, která neustále trpěla častými politickými zásahy. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie byl v roce 2002 přijat Komisí schválený služební zákon. Jeho plné vejití v účinnost však bylo nakonec celkem pětkrát odloženo různými vládami, oficiálně kvůli vysoké rozpočtové náročnosti nutné k implementaci (tento důvod však nikdy nebyl prokázán). Zaměstnávání státních úředníků bylo založeno na standartním zákoníku práce a státní zaměstnanci nepoživali žádné zvláštní právní ochrany. Časté změny v nejvyšším a středním vedení státní správy, které většinou následovaly po každé změně politické reprezentace, vedly k ztrátě paměťového efektu stejně tak jako administrativní odbornosti. Situace ve státní správě se jevila jako dlouhodobě neudržitelná, a to jak politikům, tak i expertům na státní správu. To vedlo k tomu, že v prosinci 2013 skupina sociálnědemokratických poslanců předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrh nového zákona o státní službě na podkladě zákona z roku 2002. V programovém prohlášení současné koaliční vlády Bohuslava Sobotky je přijetí a uvedení služebního zákona v účinnost jako jedna z hlavních priorit. Autor této diplomové práce vítá přijetí nového zákona o státní službě a vkládá v něj naděje na odpolitizování a profesionalizaci státní správy. Komparace je provedena se Slovenskou republikou.

Civil service Act - Development and result

Abstract

The new Civil Service Act (CSA) is a significantly amended version of the previous Civil Service Act № 218/2002 that never came fully into force. This thesis briefly describes the main principles and reasoning behind the proposed legislative measures, taking into account specific socio-political context and reflecting previous practice of public employment in the Czech Republic. During 21 years of its existence, the Czech Republic was governed by 13 different governments. In average, the state witnessed change in its leadership every 18 months. This political instability left a significant mark on the Czech public administration that continuously suffered from excessive political interference. In connection with the accession to the EU, the Civil Service Act approved by the Commission was adopted in 2002. Its entry into force, however, was five times postponed by numerous Czech governments, allegedly because of high budgetary demands of the implementation (the reason that has never been proven). The employment of state employees was based on the Labour Code and they did not enjoy any special legal protection. Frequent changes of top and middle management of the administrative bodies that usually followed after each political change led to the loss of institutional memory as well as administrative capacity. The situation in public administration has been viewed as unsustainable by many experts, members of civil society as well as some politicians. In December 2013, a group of Social Democratic MPs submitted to the Chamber of Deputies (lower house of the Czech Parliament) an amendment to the original CSA of 2002. In its policy statement, the current Czech coalition government of Mr. Bohuslav Sobotka has set the adoption of the new and updated Civil Service Act a top priority. The author of this thesis welcome the new Civil Service Act and hope in depolitization and profesionalization of civil service thanks to this Act. A comparison is made with the Slovak republic.

Klíčová slova

služební zákon, státní služba

Key words

civil service act, civil service

„Byrokracie není překážkou demokracie, nýbrž jejím neoddělitelným doplňkem.“

Josef Alois Schumpeter