

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Katedra PVH a archivního studia

Bakalářská práce

Zdeňka Pištěková

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě – příprava a počátek platnosti

The Act on Civil Service (Act No. 234/2014 Coll.) – its preparation and
entering into force

Praha 2015

Vedoucí práce: Doc. PhDr. Šouša Jiří, CSc.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval(a) samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze, dne 6. května 2016

[vlastnoruční podpis]

.....

Jméno a příjmení

Poděkování

V první řadě děkuji svému školiteli a vedoucímu mé práce, váženému panu Doc. PhDr. Jiřímu Šoušovi, CSc. za jeho laskavé odborné vedení, podporu, připomínky a mnoho podnětů, které mi byl ochoten poskytnout. Ráda bych také poděkovala mamince a všem svým blízkým za trpělivost, kterou se mnou měli. Za odbornou pomoc při konzultacích patří můj dík také expertům z Ministerstva vnitra.

Klíčová slova (česky)

Státní úředník, veřejná správa, veřejná služba, Zákon o státní službě

Klíčová slova (anglicky)

Civil servant, public administration, public service, Act on Civil Service

Abstrakt (česky)

Předkládaná bakalářská práce se v první části zaměřuje na stručné přiblížení historie úřednictva a základních právních úprav služebního poměru civilních státních úředníků v českých zemích. Práce postupuje od první právní úpravy postavení administrativního aparátu, kterým byl pastýřský list Josefa II. ze 13. prosince 1783, až po současnost.

Druhá část práce analyzuje okolnosti vzniku a první měsíce účinnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Tento zákon je novinkou v právním řádu České republiky a je klíčovým právním předpisem pro řádné fungování státní správy dle Ústavy České republiky, a měl by být cestou k její profesionalizaci a odpolitizování. Téma celé práce se váže na několik důležitých pojmů z oblasti správního práva, jako je veřejná správa, veřejná služba, státní správa, státní služba, dobrá správa, veřejnoprávní vztah, správní úřad, služební úřad, služební orgán. Přijetí tohoto zákona by mělo zaručit komplexní úpravu poměrů mezi státními zaměstnanci a služebními orgány a úřady, přinést výkonu státní služby dostatečnou ochranu před politickými tlaky a zaručit transparentní personální politiku.

Implementace a praktické naplňování zákona naráží v počáteční fázi na problémy, které ještě bude třeba dořešit, nicméně právě aplikace zákona v praxi bude mít rozhodující význam pro další fungování veřejné správy České republiky. I přes některé problémy je jeho přijetí příslibem pro budoucí zvyšování kvality a efektivity veřejné správy.

Abstract (in English):

The thesis focuses in its first part on a brief description of the history of civil servants and the fundamental civil service legislation concerning the civil servants in the Czech lands. The survey starts by the first legislation regulating status of the administrative apparatus, to be exact by the Joseph II's Pastoral Letter of 13 December 1783, and continues up to the present.

The second part analyses the circumstances of creation of the Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service, and first months after its coming into force. This law is a novelty in the legal order of the Czech Republic and it plays crucial role in the proper functioning of the state administration in compliance with the Constitution of the Czech Republic with the aim of professionalization and depoliticization of civil service. The theme of the thesis is linked to several important concepts from the field of public law, such as public administration, public service, state administration, civil service, good administration, relation governed by public law, administrative authority, service authority, service body. Adoption of this law should guarantee comprehensive regulation of relations between civil servants and service bodies and authorities and should protect sufficiently the performance of civil service against political pressures and ensure transparent personnel policy.

Implementation and practical application of the Act encounter in the initial phase several problems that still need to be resolved, nevertheless, particularly the application of the law in practice will be of decisive importance for further functioning of public administration in the Czech Republic. Despite some problems its approval is a promise for the future improvement of the quality and efficiency of public administration.

OBSAH

1.	ÚVOD	4
1.1.	VYMEZENÍ TÉMATU, CÍLE, METODY, STRUKTURA.....	4
1.2.	POJEDNÁNÍ O PRAMENECH A LITERATUŘE.....	5
2.	POHLED DO HISTORIE SLUŽEBNÍHO POMĚRU CIVILNÍCH STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ V ČESKÝCH ZEMÍCH.....	9
2.1.	STÁTNÍ ÚŘEDNÍK	9
2.2.	ÚŘEDNÍCI 17. – 19. STOLETÍ V ČESKÝCH ZEMÍCH.....	10
2.3.	SLUŽEBNÍ PRAGMATIKA 1914	15
2.4.	VZNIK ČESKOSLOVENSKA A STÁTNÍ APARÁT PO 28. ŘÍJNU 1918 – ZMĚNY V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ÚŘEDNICTVA	18
2.5.	STÁTNÍ ÚŘEDNÍCI V ČESKÝCH ZEMÍCH PO ROCE 1948 DO SOUČASNOSTI.....	19
3.	STÁTNÍ SPRÁVA A STÁTNÍ SLUŽBA.....	25
3.1.	OBECNÁ CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SLUŽBY.....	25
3.2.	ÚSTAVNÍ ZÁKLADY VEŘEJNÉ SPRÁVY A VEŘEJNOPRÁVNÍ POVAHA SLUŽEBNÍHO POMĚRU.....	27
3.3.	STÁTNÍ SPRÁVA A ROZVOJ SPOLEČNOSTI.....	28
4.	SOUČASNÝ STAV STÁTNÍ SLUŽBY ČR – ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ Z ROKU 2014.....	30
4.1.	OBECNÉ CHARAKTERISTIKY ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ.....	30
4.2.	VLIV EU NA PROFESIONALIZACI STÁTNÍ SLUŽBY V ČR A VZNIK ZÁKONA 234/2014 SB.....	32
4.3.	PŘIJETÍ A POČÁTEK PLATNOSTI ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ	38
4.4.	IMPLEMENTACE A PRAKTICKÉ NAPLŇOVÁNÍ ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ.....	40
5.	ZÁVĚR	45
	SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY.....	48

PRAMENY	48
1. AKTOVÝ MATERIÁL	48
2. PRÁVNÍ PŘEDPISY	48
3. ORAL HISTORY	50
POUŽITÁ LITERATURA	50
ELEKTRONICKÉ ZDROJE	51

1. ÚVOD

1.1. Vymezení tématu, cíle, metody, struktura

Veřejná služba se řadí ke klasickým institutům evropského veřejného práva, především práva ústavního a správního. Tento pojem označuje právní postavení veřejných zaměstnanců – civilních zaměstnanců veřejné správy. Historicky se formovala veřejná služba v souvislostech s konstituováním právního státu. Postupem doby byl vytvořen služební poměr upravený speciálními předpisy tak, aby odpovídal potřebám výkonu veřejné správy a zároveň s přihlédnutím k osobním potřebám veřejných zaměstnanců. Takový poměr je dnes všeobecně uznáván jako služební poměr veřejnoprávní.¹

Téma jsem volila hlavně pro jeho aktuálnost a význam pro veřejnou správu České republiky i jeho zajímavost z legislativního hlediska a zároveň z pohledu mediální pozornosti, které se mu v loňském i letošním roce dostává ve velké míře.

Cílem práce je představit ve zkratce historii úřednictva v českých zemích, charakterizovat a přiblížit postavení státních úředníků ve státě a společnosti od 18. století do současnosti a zejména pak analyzovat vývoj a počáteční fázi platnosti a účinnosti nového zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, který je dlouho očekávaným a klíčovým právním předpisem z hlediska profesionalizace veřejné správy České republiky. Práce hodnotí záměry tohoto zákona a jeho první dopady na fungování státní správy po jeho uvedení do praxe, ke kterému došlo 1. 1. 2015. Poukazuje také na některá úskalí a problémy, jež se po prvním roce účinnosti zákona projevují, včetně zpochybnění jeho ústavnosti. Nerozebírá znění a jednotlivé paragrafy zákona o státní službě.

Smyslem práce je podat pohled na vývoj, problematiku a význam zákona o státní službě s důrazem na jeho veřejnoprávní charakter i poukázat na některé nedostatky, zároveň však ukázat také jeho význam a přednosti. Služební poměr státních zaměstnanců je novinkou v právním řádu České republiky a jeho uzákonění by mělo přinést zefektivnění výkonu státní správy a její stabilizaci, dostatečnou ochranu státních úředníků před různými politickými tlaky, transparentní personální politiku, oddělení a vymezení politické a úřednické (apolitické) pozice.

Právněhistorickou tematiku bylo nutné vzhledem k omezenému rozsahu práce zkoumat komplexně a nebylo možné se věnovat všem kapitolám do podrobností. Téma

¹ HENDRYCH Dušan a kol., Správní právo, Obecná část. Praha, Nakladatelství C.H. Beck, 1994, s. 427-428

úzce souvisí s vývojem společnosti a politickými změnami, využita byla přímá metoda popisu historie služebních poměrů civilních státních úředníků na základě studia pramenů a diachronní přístup sledování historických linií po časové ose progresivní metodou, sledující události v jejich časovém sledu.

Postup byl rozvržen od shromáždění, prostudování a výběru řady pramenů, předběžných výpisků až ke stanovení přibližné osnovy. V průběhu samotného koncipování práce pak podrobné studium pramenů a literatury bylo cestou k dalším zdrojům informací a paralelně také průběžně probíhaly rozhovory a konzultace s odborníky Ministerstva vnitra České republiky, kteří se dané problematice profesionálně věnují. Výzkum byl tímto obohacen o přímé poznatky z praxe.

Struktura díla je rozčleněna do pěti hlavních kapitol, včetně úvodu a závěru a následuje seznam pramenů a literatury. Každá z kapitol obsahuje několik tematických podkapitol, které blíže rozvádějí danou tematiku.

Předkládaná bakalářská práce se v první části (kapitola č. 2) soustřeďuje na stručný pohled do historie služebního poměru civilních státních úředníků v českých zemích a jeho právních základů, hodnotí postavení úředníků ve státě a společnosti a jeho vývoj od první právní úpravy až po současnost. V obecné rovině jsou dále ve třetí kapitole rozpracovány principy státní služby, definovány hlavní související pojmy jako je státní správa, veřejná správa, veřejná služba a veřejnoprávní povaha služebního poměru. Akcentovány jsou ústavní základy veřejné správy a veřejnoprávní povaha služebního poměru. Čtvrtá kapitola práce je věnována současnému stavu státní služby České republiky, současnému zákonu o státní službě a roli Ministerstva vnitra České republiky. Práce se dotýká také zmapování legislativního vývoje zákona o státní službě, jeho implementace, vlivu evropských institucí na jeho přijetí a postojů české politické scény v posledních deseti letech.

1.2. Pojednání o pramenech a literatuře

Z pramenů klíčovou roli přikládám studiu legislativy (právních předpisů) – samostatného zákona o státní službě a Ústavy České republiky – zákona č. 1/1993 Sb., která je základním pramenem veřejného práva ústavního a spolu s Listinou základních práv a svobod tvoří dva základní pilíře ústavního pořádku České republiky. V neposlední řadě bylo třeba prostudovat množství souvisejících právních předpisů a důvodových zpráv.

Z aktového materiálu byly pro práci důležité některé právní a pracovní dokumenty Evropské unie, například ze spisovny oddělení politik EU na Ministerstvu vnitra České republiky dokument Doporučení Rady ze dne 8. 7. 2014 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na rok 2014 z Úředního věstníku EU z 29. 7. 2014. Zde je obsaženo množství důležitých faktů o tlaku evropských institucí k přijetí zákona a zajištění stabilní, efektivní a profesionální státní správy v České republice. Využity byly také informace a poznatky získané přímo z některých spisů příruční spisovny Ministerstva vnitra České republiky, které se týkají rozhovorů mezi zástupci České republiky a Evropské komise, zejména během roku 2014 a 2015, kdy velmi sílil tlak EK na ČR k přijetí zákona.

Velmi zajímavým a autentickým zdrojem informací o reálné situaci v prvním období po přijetí zákona byl rozhovor s náměstkem ministra vnitra pro státní službu Josefem Postráneckým, ve kterém náměstek odpovídá na mnoho aktuálních otázek ohledně složité implementace zákona o státní službě, přibližuje také téma, které se postupně stává hlavní náplní sekce pro státní službu ministerstva vnitra, v jejímž čele stojí. Má to být především odborná analýza současného stavu, zpracovaná do výsledného materiálu, který bude předložen vládě tak, aby se odvodila další koncepce rozvoje státní služby v České republice v delším časovém horizontu. Tento rozhovor byl uveřejněn v časopisu Veřejná správa, který vydává Ministerstvo vnitra ČR v podobě listinné i elektronické, přístupné na intranetu MVČR, z něhož byly čerpány i další poznatky.

V průběhu přípravy a čerpání informací i při samotném psaní práce byla využita oral history ve formě průběžných konzultací a rozhovorů s experty Ministerstva vnitra ČR ze sekce pro státní službu a odboru mezinárodní spolupráce a Evropské unie.

Z použité literatury byla v historické části bakalářské práce velmi důležitým zdrojem Disertační práce Jiřího Šouši jr. – „Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích z roku 2011.“² Hloubka a důkladnost jeho zpracování mi přinesla obrovské množství poznatků, souvislostí, zajímavostí a reflexí zásadních historických proměn. V této obsáhlé práci je podrobně rozvedeno časové období od reforem z konce 18. století až do zániku meziválečné Československé republiky. Jedná se o hloubkové a interdisciplinární zkoumání úpravy osobních poměrů úředníků státní

² Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích. Disertační práce, Praha Universita Karlova v Praze, 2011

služby právněhistorickou metodou. Autorovo pojetí tematiky bylo pro mé zkoumání ideální a značně mi přiblížilo a usnadnilo orientaci v tématu.

Dalším významným zdrojem k historické části práce je kniha historika Aleše Vyskočila – „C. k. úředník ve zlatém věku jistoty“³, práce, která se věnuje úřednictvu jako specifické skupině obyvatelstva, dotýká se činnosti státních úředníků na našem území před vznikem Československa a krátce po něm. Obsahuje kromě jiného také rozbor dosavadních badatelských výsledků v této tematice a přehled dalších využitelných pramenů a literatury. Kniha se v ucelených pasážích dotýká předpokladů pro přijetí do státní služby, popisuje práva a povinnosti úředníků, hodnostní systém a obsahuje také odkazy na související právní předpisy.

Ke stručnému zhodnocení období socialismu a stavu veřejné správy za totality byla využita publikace Taisie Čebišové „Socialistická státní služba“ z edice Acta Universitatis Carolinae iuridica z roku 1981,⁴ která obsáhle charakterizuje poměry ve státní správě v době, kdy jí ovládala Komunistická strana Československa se svou ideologií.

Významné místo v rámci použité literatury má také práce, která přibližuje společenské podmínky a podobu státní správy, vhodná ke zkoumání rámcového přehledu v širších souvislostech a k celkové orientaci v tématu, dnes již klasická učebnice autorského kolektivu Jan Janák, Zdeňka Hledíková, Jan Dobeš, „Dějiny správy v českých zemích od počátku českého státu po současnost.“⁵

Publikace Dušana Hendrycha a kolektivu „Správní právo obecná část“⁶ je současnou stěžejní učebnicí správního práva, která je velice moderní svým obsahem a terminologií a obsahuje také na rozdíl od starších učebnic tohoto druhu porozumění pro kontinuitu našeho správního práva s evropskou právní kulturou, což bylo pro výzkum důležité.

Zásadním dílem, ze kterého bylo možné čerpat konkrétní informace k samotnému zákonu o státní službě, byla obsáhlá publikace Jana Pichrta a kolektivu „Zákon o státní službě, komentář.“⁷ Tato kniha byla dokončována přesně v době, kdy měl Ústavní soud ČR rozhodovat o návrhu presidenta republiky na jeho úplné zrušení nebo alespoň zrušení

³ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, Praha 2009

⁴ Taisia ČEBIŠOVÁ, Socialistická státní služba, Universita Karlova, Praha 1981

⁵ Jan JANÁK, Zdeňka HLEDÍKOVÁ, Jan DOBEŠ, Dějiny správy v českých zemích od počátku českého státu po současnost, Praha, Nakladatelství Lidové noviny 2005

⁶ Dušan HENDRYCH a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha, Nakladatelství C.H. Beck, 1994

⁷ Jan PICHRT a kolektiv, Zákon o státní službě. Komentář, Praha, Wolters Kluwer, a. s., Praha, 2015

některých jeho ustanovení, což muselo být pro autory dost frustrující. Komentář k zákonu o státní službě vycházel z právního stavu k 15. 5. 2015 a byl připravován poměrně rychle a ve spěchu, s cílem být užitečnou pomůckou při transformaci státně-zaměstnaneckých vztahů v České republice. Autoři se v komentářích vyjadřují k jednotlivým částem zákona ne zcela standardním způsobem v časové tísní. Cílem tohoto díla bylo napomoci úřadům k řešení problematických oblastí a blíže vysvětlit znění některých paragrafů. Bylo to prospěšné pro jasnější orientaci v zákoně samotném.

Knih autorů Antonína Kottnauera, Jana Příba, Heleny Úlehlové, Ludmily Tomandlové - „Zákon o státní službě, základní výklad zákona“⁸ vyšla také v roce 2015, je zpracována formou číslovaných poznámek a podává základní výklad k zákonu o státní službě, autoři se také zde snaží pomoci uživatelské veřejnosti nacházet odpovědi na množství otázek, které aplikace zákona vyvolává. Kniha je opatřena obsáhlým úvodem, který přibližuje právní stav úpravy pracovně-právních poměrů zaměstnanců veřejné správy do 31. 12. 2014, popisuje podmínky a vývoj vzniku nového zákona o státní službě, jeho slučitelnost s právem Evropské unie a zmiňuje i některé jeho nedokonalosti a nedostatky.

Doplňující část výchozích zdrojů tvoří také zdroje elektronické, jako například: webové stránky Ministerstva vnitra ČR o státní službě, Zákony pro lidi, Stránky eprávo.cz. a program ASPI, což je komplexní systém pro práci s právními informacemi. Veškeré texty jsou zde dostupné v aktualizovaných i dřívějších zněních s možností porovnání jejich změn.

⁸ Antonín KOTTNAUER – Helena ÚLEHLOVÁ – Jan PŘIB – Ludmila TOMANDLOVÁ, Zákon o státní službě. Základní výklad zákona, Praha, Sagit, 2015

2. POHLED DO HISTORIE SLUŽEBNÍHO POMĚRU CIVILNÍCH STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ V ČESKÝCH ZEMÍCH

2.1. Státní úředník

Jedním z velmi výrazných symbolů 19. století se vedle pojmů jako je ústava, parlament, železnice a dalších stal i pojem v dnešní době tak fádní a obyčejný – úřad. Bylo to období modernizace, urbanizace, demokratizace, občanské emancipace a úředník se stal důležitou součástí moderní doby. Zrychlovalo se tempo rozvoje, institucionalizoval se politický i kulturní život, rodila se moderní správa a prudce vzrostla potřeba kvalifikované práce v administrativě a organizačních záležitostech ve službách státu, obcí, politických institucí, ale i obchodu a bank. Úřad napomáhal rozvoji průmyslu, obchodu i vzdělání.⁹

Státní úřednictvo představuje pojem, který se zrodil v době osvícenství. V rakousko-uherské éře se pak z něj stala privilegovaná společenská vrstva s rozsáhlými pravomocemi, je to pozice, která možná s jistými omezeními přetrvává i do současnosti.¹⁰

Státem zaměstnávání úředníci představují specifickou společenskou vrstvu, které je lidem svěřena správa a řízení státu, obrana a vzdělávání, správa hmotných a duchovních statků občanů, čímž zaujímají zvláštní postavení ve státě. Typickým znakem úřednictva je i to, že je vnímáno jako celek a ne jako soubor individualit a pojem je často spojován s byrokracií ve smyslu vlády úřadů a úředníků, a to někdy i s pejorativním nádechem. Obecná definice státního úředníka tak snadno kolísá někde mezi ustrašeným „ouřadou“ a arogantním „mocipánem“ a není v tomto smyslu velký rozdíl mezi úředníkem současným, prvorepublikovým nebo monarchistickým. Dvorský dekret z 9. listopadu 1816 popisuje úředníka jako osobu, která pod přísahou či nikoliv, pomocí přímé i zprostředkované veřejné zakázky zajistí záležitosti státu.¹¹

Zcela jednoznačná definice státního úředníka po dlouhou dobu neexistovala a ani v dnešní době není definice tohoto pojmu jednotná. Okruh tímto pojmem označovaných osob se nejprve ve 2. polovině 19. století spíše zužoval ze všech veřejných činitelů na speciální soubor osob včetně učitelů, zdravotníků, techniků atp. a do poloviny 20. století se opět rozšiřoval. V současné době si většinou pod tímto pojmem veřejnost běžně

⁹ Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa, Český časopis historický, ročník 1994, č. 3, Praha: Knihovna AV ČR, s. 460 - 461I.

¹⁰ Aleš VYSKOČIL, C. .k. úředník, s. 368

¹¹ Aleš VYSKOČIL, tamtéž, s. 7-8

představuje osoby pracující v administrativě státu a nerozeznává rozdíly mezi jednotlivými skupinami.¹²

Vedle armády a církve patřili právě úředníci k nejdůležitějším oporám absolutistického panovníka. Již na konci 18. století a v 19. století se objevuje státní služba jako základní institut správního práva, úřednictvo se stalo důležitou složkou veřejné správy moderního státu. Státní úředníci museli dobře znát právo a aplikaci právního řádu a plnili tak neustále se rozšiřující úkoly státu, který vystupoval v roli garanta práva.¹³

Moderní způsob státní správy představovala odborná ministerstva a na nižší úrovni pak pravomocné úřady pro vymezené území – zem, kraj a okres, to vše teprve po roce 1848 a hlavně v 60. a 70. letech 19. století. Docházelo k rozsáhlé byrokratizaci, úředníci patřili ke společenské elitě, ale zároveň byli systémem neustále hodnoceni a sledováni.¹⁴

Počet státních úředníků, jejich postavení i skladbu státního aparátu vždy přímo ovlivňovaly všechny politicko-správní změny a reformy, které v 2. polovině 19. století probíhaly.¹⁵

2.2. Úředníci 17. – 19. století v českých zemích

Úředníci v době před 18. stoletím byli soukromými úředníky určité fyzické nebo právnické osoby. Mnohdy ani ty nejvyšší státní úřady nefungovaly jako stálé, pravomoci úřadu byly vykonávány nepravidelně jen v případě potřeby. Neexistovaly také žádné typické úřednické výhody, pevná pracovní doba, příjmy úředníků pocházely zejména z poplatků stran za jednotlivé úkony v řízení. Až do 18. století se nejednalo o úředníky státní služby v dnešním slova smyslu. Úředníci nebyli financováni ze státních prostředků, neměli žádnou konkrétně určenou odbornou kvalifikaci, nedisponovali žádnými zvláštními právy ani nebyli vázáni povinnostmi, spojenými se svým profesním postavením.¹⁶

Moderní systém veřejné správy se začal rodit v polovině 18. století, kdy stát začal postupně přebudovávat stávající instituce tak, aby odpovídaly potřebě regulovat sociální procesy, do kterých zasahoval. Těmito změnami byla dotčena především soustava

¹² Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 11

¹³ Jiří ŠOUŠA, tamtéž s. 7

¹⁴ Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední, s. 462

¹⁵ Aleš VYSKOČIL, Slovník představitelů politické správy na Moravě v letech 1850 – 1918, s. 30

¹⁶ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 49-50

ústředních orgánů, vzhledem k procesu centralizace monarchie, ale i nižší složky na úrovni zemí.¹⁷

Do roku 1914 pak státní služba na území dnešního českého státu představovala služební poměr mezi státem a osobami, které byly od panovníka nebo jeho jménem ustanoveny jednotlivými státními orgány, aby vykonávaly za stát vůči jeho příslušníkům jeho práva a povinnosti.¹⁸

V období Marie Terezie a Josefa II. se prohloubil a více konkretizoval požadavek na vzdělání úřednických kádrů. Císař Josef II. podle rozšířeného citátu prohlásil, že „*nechce vzdělance, ale státní zaměstnance*“¹⁹.

V průběhu 18. století došlo k prvním pokusům o vytvoření jakýchsi obecných právních principů úřednického práva, které byly většinou součástí různých cirkulářů, prohlášení i obecně závazných právních předpisů (např. cirkulář Pastýřský list Josefa II.).²⁰

Pastýřský list Josefa II. ze 13. prosince 1783 měl být chartou státních úředníků, ukládal jim hlavně byrokratickou horlivost a oddanost státu, což mělo sloužit centralismu, státní uniformitě, absolutismu a všemohoucnosti státu. Státní civilní služba v Pastýřském listu Josefa II. byla koncipována jako celoživotní poslání, úředník by měl pracovat více pro čest než pro peníze a odvádět precizní práci bez ohledu na pracovní dobu až do skončení daného úkolu, průběžně vyřizovat došlé dokumenty tak, aby o věci bylo hlavně vždy rozhodnuto. Poprvé v historii v tomto cirkuláři je zakázán souběh státní civilní služby a vedlejších činností a jsou zde již patrné počátky pozdějšího klasického rakouského kariérního modelu.²¹ Část z této josefínské pragmatiky tj. 14 bodů, ve kterých Josef II. následně stanovil povinnosti a práva úředníků, platila ještě v 1. polovině 20. století. Jednalo se například o tajné hodnocení úředníků, výkazy o chování úředníka, zákaz přijímání úplatků a vykonávání vedlejšího povolání, rozšířený systém penzí, stanovení pracovní doby, omezení protekce a výdajů na správu, postihy a tresty za špatně odvedenou práci. Důraz byl kladen především na to, aby měl úředník při práci pro stát na mysli pouze obecné blaho a zájem státu.²²

¹⁷ Pavel MATES, Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848-1989. Skripta, Praha, Vysoká škola ekonomická v Praze, 1996

¹⁸ Monika VESELÁ, Státní služba. Diplomová práce, Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 41

¹⁹ Viz STRUGER Katrin, cit. dílo, str. 59. (Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků s. 82)

²⁰ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 88

²¹ Jiří ŠOUŠA, tamtéž, s. 90, 91

²² Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 28

V rakouské správě se důsledně uplatňoval monokratický princip, který prosadil Josef II. Obraz státního úřadu navenek se ztotožňoval výhradně s osobou představeného, který vládl celému úřadu a jeho zaměstnancům. Pravidla pro výkon správy tvořily platné zákony a instrukce a vnitřní úřední řád, to bylo množství pokynů, jejichž porušení vedlo k disciplinárnímu řízení.²³

Historicky prvním pokusem vytvořit služební pragmatiku neboli kodex úřednického práva státních civilních zaměstnanců bylo 2. 3. 1806 ustanovení dvorské komise pro politické věci, která dostala za úkol připravit kodifikaci správního práva, zkompileovat všechny dosavadní právní předpisy, systematizovat je a modernizovat. Tento zadaný úkol, který se týkal organizace úřadů, jejich kompetencí a práv a povinností byrokracie se vzhledem k jeho obrovskému rozsahu nepodařilo zrealizovat a komise byla v roce 1818 jen s nedostatečnými výsledky rozpuštěna. Klíčovými orgány, které sdělovaly podřízeným orgánům a jejich personálu vydané normativní akty, byly na konci 18. a v 1. polovině 19. století Spojená dvorská kancelář (předpoklady přijetí do služby, práva a povinnosti úřednictva...) a dvorská komora (právní předpisy ve formě dekretů k řešení platů, penzí, disciplinární právo...). Vydané normativní akty byly rozesílány zemským guberniím a státní úředníci se takto běžně seznamovali s platným právem.²⁴

Svou moderní podobu státní správa získávala postupně po roce 1848, po zrušení patrimoniální tradice. Zrušením poddanství padl starý správní systém a 1. 1. 1850 vstoupila v platnost nová organizace postátněné veřejné správy, právním podkladem bylo císařské nařízení z 26. 6. 1849, základní územní jednotkou se staly tzv. politické okresy. V čele každé korunní země byl místodržitel, kraj řídil krajský prezident a v čele okresů stáli okresní hejtmani.²⁵

Revoluční rok 1848 vnesl nového ducha do rakouské státní správy, nejednalo se jen o vznik okresů a nové rozdělení krajů, rozvoj poměrů podstatně také změnil ráz služby. Veřejní úředníci už se již neměli omezovat jen na vyřizování dokumentů, jak je patrné z cirkuláře ministra vnitra z 15. 8. 1849, *„nové povinnosti měly je volati bezprostředně do proudů života, do styků s činností občanskou i politickou. V zemích, kde po tak dlouhá léta všechna veřejná činnost soustředila se vládě a kde každé politické hnutí mohlo jedině od ní*

²³ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 77 - 79

²⁴ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 144, 145

²⁵ Karel SCHELLE, Vývoj české veřejné správy. KEY Publishing s. r. o. Ostrava: 2008, s. 18 - 19

*dostat popud i směr, mělo nyní býti úlohou správy, také na dráze ústavního života kráčet v čele občanstva“.*²⁶

Zaměstnanecký poměr ve veřejné správě patřil k vyhledávaným pracovním příležitostem, služba státu byla vnímána jako prestižnější než úřednické místo v samosprávě, i když samosprávní a soukromí úředníci dostávali zpravidla vyšší plat. Kariérní tempo bylo neodhadnutelné hlavně v prvních letech služby státu. Úředník byl nucen dodržovat společenskou sebekázeň a být svými zvyky a morálkou vzorem okolnímu obyvatelstvu, státním zaměstnancům byla garantována definitiva.²⁷

Zlatým věkem úřednictva se často nazývá doba vlády Františka Josefa I., počet systemizovaných míst v rakouské státní správě koncem 19. a počátkem 20. století prudce stoupal, jen v Čechách se jejich počet bez policie odhaduje na množství kolem 15 tisíc úředníků.²⁸

Úřad byl v této době sám o sobě značně konzervativním prostředím. Počet státních zaměstnanců rostl, ale dlouhou dobu se neměnilo nic na jejich postavení například ve sféře sociální, stát neposkytoval za požadované nároky žádné reciproční výhody, které by vyvažovaly výši platu. Teprve konec 19. století přinesl tehdejšímu úřednictvu lepší životní i profesní podmínky, částečně díky tomu, že úřednický aparát získal přímý mocenský vliv ve státě nástupem neparlamentních, úřednických kabinetů po krachu Badeniho vlády (1897). Služební pravidla získala očekávanou kodifikaci, úředník jako specifický sociální typ se stával občanem důslednějším uplatňováním získaných práv. U politických úřadů, prominentní oblasti správy, však vlivem přetrvávající dominance Němců emancipační tendence více selhávaly. V období vlády císaře Františka Josefa I. došlo k nárůstu systemizovaných míst ve státní správě, císař údajně své úřednictvo hýčkal podobně jako svou armádu. Oficiální rakouské statistiky (hlavně přehledy výsledků jednotlivých sčítání obyvatelstva) jsou v tomto ohledu hlavním zdrojem informací a rozlišují úřednictvo podle základních zaměstnaneckých sektorů.²⁹

Úřednictvo bylo rozděleno do jednotlivých hodnostních tříd, které od sebe oddělovaly svět elitních úředníků ve vysokých funkcích s velkou rozhodovací pravomocí a

²⁶ Jan JANÁK, Dějiny správy v českých zemích v letech 1848 – 1918 se soupisy pramenů a literatury, Universita J. E. Purkyně, fakulta filosofická, Brno, s. 123

²⁷ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 46, 47

²⁸ Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední, s. 463

²⁹ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 49 - 51

velké množství řadového úřednictva. Platové a postupové reformy z let 1873, 1898, 1907 a 1914 byly vzhledem k nespokojenosti nejnižších vrstev úřednictva mířeny především na ně, úředníky v IX. až XI. hodnostní třídě jmenoval sám místodržitel a rozhodoval tak o nich a o jejich profesních osudech.³⁰ V letech 1807 – 1873 existovalo 12 hodnostních tříd, nešlo o třídy platové, hodnostní mechanismus byl navázán na platby stravného a cestovného, různá kvalita dopravních prostředků a ubytovacích zařízení pro toho kterého úředníka, podle jeho hodnostní třídy. K vymezení úřednické hierarchie podle výše jejich platů došlo až ve 2. polovině 19. století. Platil s výjimkami kariérní systém, který znamenal systém postupu podle odsloužených let a na uvolněné místo vždy nastupoval úředník, který byl služebně nejstarší v dané služební třídě (kategorii).³¹

Mnohé úředníky trápila tak zvaná „tajná kvalifikace,“ na které byl závislý jejich postup do vyšších hodnostních a platových tříd a známkovala jejich pracovní výkony čtyřmi stupni: výtečný, velmi dobrý, dobrý a vyhovující. Jen první dvě známky mohly znamenat povýšení a sám hodnocený úředník tuto tajnou kvalifikaci nesměl znát.³²

V monarchii bylo úřednictvo zvláštní a uzavřenou skupinou obyvatelstva, částečně se úředníci v sociálním žebříčku řadili ke střední třídě, někteří ale díky svému původu nebo vysokému postu náleželi k horním vrstvám. Kvalitu jejich kariéry jednoznačně určovala hodnost, které se jim podařilo dosáhnout, a rozdíl v hodnostech byl patrný ve výši finančního ohodnocení.³³

Správu státu vykonávali muži a svět c. k. kancelářů byl tedy mužským světem. Žena mohla vykonávat práci oficiantky, pomocnice nebo posluhovačky, k vyšším funkcím se ženy prakticky nedostaly a mnoho se na tom nezměnilo ani v republikánské éře. Ženy se staly později součástí nejnižšího úřednictva, ale státu mohly sloužit jen ženy svobodné, ovdovělé a každopádně bezdětné. Na přelomu století určitý počet žen pracoval v kancelářích místodržitelství a na policejních ředitelstvích, v politické správě jich působilo minimum.³⁴ Většinu vyšších úředníků připravovala k výkonu povolání právnická

³⁰ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 58 - 59

³¹ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 194, 195

³² Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední, s. 462

³³ Aleš VYSKOČIL, Slovník představitelů politické správy na Moravě v letech 1850 – 1918, Historický ústav, Praha, 2011, s. 28 - 29

³⁴ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 59 - 60

fakulta, studium práv se však ženám v Rakousko-Uhersku začalo umožňovat až koncem první světové války a až poté se ženy začaly ve státní službě uplatňovat.³⁵

Každý uchazeč musel splňovat několik předpokladů k tomu, aby se mohl stát státním úředníkem. Důležité bylo rakouské státní občanství, doložené domovským listem, věk mezi 18. a 40. rokem, příslušné vzdělání, mravní bezúhonnost, znalost v dané oblasti užívaných zemských jazyků na základě dekretu dvorské kanceláře z 26. 2. 1818 a kabinetního listu z 8. 4. 1848. V českých zemích to znamenalo znát němčinu a češtinu. Používání němčiny i češtiny ve vnější i vnitřní službě povolovala později v Čechách a na Moravě Badeniho jazyková nařízení z roku 1897, čeština s němčinou byla zrovnoprávněna i ve vnitřním úřadování, úředník, který přijal věc k vyřízení v češtině, musel rovněž v češtině odpovědět. Státní úředníci měli znát oba jazyky.³⁶ V některých oblastech správy musel uchazeč dokládat finanční zajištění do doby přidělení platu a v úřadě, kde měl nastoupit, nesměl sloužit nikdo z jeho příbuzných.³⁷

Pro úřednické právo v českých zemích neexistoval žádný komplexní zákoník, který by reguloval postavení státního civilního aparátu až do přijetí služební pragmatiky v roce 1914, tj. zákona č. 5/1914 ř. z.³⁸

2.3. Služební pragmatika 1914

Snahy o zformování základního služebního právního předpisu s předem promyšlenou koncepcí a systematikou, které se objevily již v letech 1806 – 1818 a znovu v roce 1849, zůstaly ve stadiu shromažďování podkladů. Později ve zlomovém roce 1867, kdy došlo k řadě zásadních změn v uspořádání státu, zesílila poptávka po služební pragmatice. První její osnovou předloženou veřejnosti byl až koncept principů zákoníku, navazující programově na josefínský pastýřský list. Tento spis byl dodán parlamentu a vládě v roce 1874. O služební pragmatiku usilovali tenkrát sami úředníci. Oproti tomu v roce 1914 měla zájem na přijetí pragmatiky především sama vídeňská vláda.³⁹ Vrcholové elity byly vystaveny tlaku celých národů a společenských vrstev s mnohem ráznějšími požadavky,

³⁵ Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední, s. 470

³⁶ Jan JANÁK, Zdeňka HLEDÍKOVÁ, Jan DOBEŠ, Dějiny správy v českých zemích od počátku českého státu po současnost, Praha: Nakladatelství Lidové noviny 2005, s. 266

³⁷ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 80

³⁸ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 31

³⁹ Jiří ŠOUŠA, tamtéž, s. 296

byl to částečně i populistický krok k získání přízně a podpory, v roce 1907 se dokonce stal požadavek přijetí služební pragmatiky součástí programového prohlášení vlády.⁴⁰

Představitelé státního úřednictva se dlouhou dobu v minulosti snažili o úpravu svých platů a také o rozšíření počtu míst ve státní službě, hlavně se jednalo o vyšší hodnostní třídy.⁴¹

Žádaná a očekávaná pravidla a komplexní právní regulaci zaměstnaneckého poměru přinesl státním úředníkům až zákon č. 15 z 25. 1. 1914 o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, běžně nazývaný služební pragmatikou. Stabilizovala služební poměr, zaváděla automatický služební postup, odstranila tzv. „tajnou kvalifikaci“. Je to precizní právní dílo, kterým se inspiruje střeoevropské zaměstnanecké právo dodnes. Při svém zrodu se několikrát přepisovala, díky složité politicko-národnostní situaci habsburské říše.⁴²

Naplnilo se tak úsilí několika generací rakouských státních civilních úředníků, hlavní užitek z toho měla pak byrokracie pozdějších nezávislých nástupnických států. Ukončil se předchozí vývoj otázek přijímání, příjmů, práv a povinností, penzí a právních regulací státního úřednictva, přijetí tohoto zákona posloužilo výsledně také funkčnosti následného válečného režimu, který oporu loajálního úřednictva nutně potřeboval ke zvládnutí velkého a hrozivého válečného konfliktu.⁴³

Služební pragmatika – zákon č. 15/1914 ř. z. o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů⁴⁴ se týkala všech státních civilních úředníků s výjimkou ministrů a hlav ústředních úřadů (hlava I), dále pak soudních úředníků a učitelů.⁴⁵

Státním civilním úředníkem se mohl stát jen státní občan, jehož způsobilost k právním úkonům nebyla omezena jinak než v důsledku věku, nezletilost nebyla překážkou přijetí do státní služby, pokud dal souhlas ke jmenování zákonný zástupce a zároveň také věcně příslušný ústřední úřad. Státní občanství bylo úzce spjato s domovským právem, služební poměr byl již koncipován jako veřejnoprávní. Vznikal tedy nikoliv uzavřením smlouvy, ale jednostranným právním úkonem – jmenováním, tj. správním

⁴⁰ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 297

⁴¹ Miloslav MARTÍNEK, Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století, Ústav československých dějin, Praha, ČSAV 1975, s. 8 - 11

⁴² Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 249-251

⁴³ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 295 - 6

⁴⁴ V dalším textu budu z důvodu úspory místa používat název Služební pragmatika nebo zkratku SP

⁴⁵ Viz § 11 zákona č. 15/1914 ř. z.

rozhodnutím. Byla vyžadována také politická, mravní a trestní bezúhonnost, kvalifikační předpoklady a zkouška odborné způsobilosti. Nejvýznamnějšími přínosy Služební pragmatiky pro samotné úředníky byly časový postup v platech, zajištění formální právní jistoty, zlepšení zabezpečení státních úředníků i jejich rodinných příslušníků. Služební pragmatika regulovala všechny klíčové oblasti úřednického práva – předpoklady přijetí, práva a povinnosti, disciplinární právo, zaopatření pozůstalých.⁴⁶ Velmi významným právem, které ovlivnilo i rozvoj pracovního práva dalších společenských skupin, byl nárok příslušníků státní administrativy na dovolenou na zotavenou, kterou si ovšem úředník nemohl nárokovat, vždy o ní musel požádat nadřízeného, ten rozhodnul, jestli chod úřadu nebude ohrožen jeho nepřítomností.⁴⁷

Služební pragmatika také posílila rakouské byrokracii její stavovskou soudržnost a odstranila bývalé výsady některých skupin, například takzvaných certifikalistů, vysloužilých poddůstojníků rakousko-uherské armády, kteří získávali dříve ve státní službě místa, která neodpovídala jejich vzdělání a praxi. Čekání na povýšení se tímto způsobem často ostatním úředníkům prodloužilo o celá léta.⁴⁸

Z existenčního hlediska bylo nejvýznačnějším právem státních civilních úředníků právo na plat, který se vyplácel pravidelně měsíčně vždy k prvnímu dni daného měsíce a skládal se ze dvou složek – ze služného, tj. vlastního základního platu a z funkčního příplatku.⁴⁹ V této komplexní právní regulaci zaměstnaneckého poměru, služební pragmatice, byla odstraněna dřívější nejistota úředníků v jejich postupu do vyšších hodností, který nebyl předtím automatický. Jmenování bylo dříve podmíněno mimo jiné uvolněním místa v nejbližší vyšší hodnostní třídě a probíhalo bez přesně stanovených pravidel, povyšování úředníků tak podléhalo všelijakým politickým, národnostním nebo osobním intervencím.

Služební pragmatika potlačila neformální tlaky nastavením jasných a přesných pravidel, razantní změnou byl časový, automatický postup, aniž by úředník tuto hodnost ve skutečnosti získal na základě jmenování.⁵⁰ Zároveň upevnila byrokratickou hierarchii a pro

⁴⁶ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 299 - 300

⁴⁷ Jiří ŠOUŠA, tamtéž, s. 310

⁴⁸ Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední, s. 464 - 465

⁴⁹ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 311 - 12

⁵⁰ Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 249-250

úředníky, kteří dlouhou dobu usilovali o její zavedení, znamenala určitou jistotu dosažení vyšší třídy a hodnosti a zároveň vyššího finančního příjmu.⁵¹

Pracovní život úředníků, řízený novými služebními pravidly byl po půl roce narušen evropským válečným konfliktem. Běžné úkoly politických úřadů ustoupily válečné agendě a péči o zásobování vojska a obyvatelstva.⁵² Národnostní napětí se stupňovalo a zasáhlo také úřednické kanceláře, za války v důsledku sílícího odporu si vláda přestávala být jistá svým úřednickým aparátem a pečlivě a přísně byla monitorována míra loajality úředníků vůči říši, která se rozpadala a hroutila.⁵³

2.4. Vznik Československa a státní aparát po 28. říjnu 1918 – změny v právní úpravě úřednictva

Dne 28. října 1918 vznikl na troskách rakousko-uherského mocnářství samostatný československý stát. Na základě ústavního zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, pro který se vžil také název recepční norma, došlo k převzetí stávajícího právního řádu (s výhradami), včetně postavení státních civilních úředníků. Ustanovení služební pragmatiky i dalších právních předpisů z dob Rakouska-Uherska zůstala jen s drobnými změnami v platnosti prakticky až do roku 1926, tj. do přijetí platového zákona, zásadní novely služební pragmatiky.⁵⁴

Dosavadní zavedený systém správy nebyl nijak ukončen se zánikem monarchie v roce 1918, Československo jej zároveň i s většinou zaměstnanců převzalo, vyřazení byli pouze úředníci ve vysokých funkcích a někteří úředníci převážně německé národnosti, kteří nebyli v souladu s novými pořádky.⁵⁵

Po roce 1918 bylo podáno několik návrhů na profesionalizaci a odpolitizování státní správy, veřejné konkurzy na obsazování služebních míst, veškeré návrhy však byly v zásadě neprůchodné, velmi stručné a neurčité. Stabilita administrativy byla ale ulehčena za první Československé republiky stálostí počtu vládnoucích stran. Liberální koncepce vzniku a fungování politických stran umožnila úředníkovi být členem libovolného počtu

⁵¹ Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední, s. 465

⁵² Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, s. 252-253

⁵³ Aleš VYSKOČIL, tamtéž, s. 257

⁵⁴ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 328- 330

⁵⁵ Aleš VYSKOČIL, Slovník představitelů politické správy na Moravě v letech 1850 – 1918, s. 33

stran a nebyl proto na svém služebním místě ohrožen případným nástupem nové garnitury k moci, vždy vlastnil příslušnou, v daném období potřebnou, stranickou legitimaci. V oblasti služebního práva, vzhledem k vyloučení nežádoucích norem rakouského a uherského právního řádu, neplatily již pasáže právních předpisů, které se týkaly věrnosti císaři, například znění služebního slibu, a byla tak zásadně oslabena personální stránka služebního poměru jako vztahu pána a jeho služebníků. Úřední sluhové byli přejmenováni na úřední zřízence, byly odstraněny kulaté znaky s dvouhlavým orlem a nahrazeny znaky s českým (československým) lvem.⁵⁶

Někteří úředníci neuměli ještě ve 30. letech státní jazyk, přestože to patřilo mezi základní služební povinnosti. Úředním jazykem se stala čeština/slovenština a její zvládnutí úředník prokazoval vysvědčením o zkoušce odborné způsobilosti v československém jazyce nebo zkouškou před komisí.⁵⁷

Národní shromáždění republiky Československé se usneslo na Zákoně č. 103 ze dne 24. 6. 1926 o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců. Jednalo se o tzv. „Platový zákon“, který byl rozdělený do osmi částí dle jednotlivých skupin úředníků. Úřednická služební místa podle předepsaného vzdělání rozděluje na služební třídy a řeší systemizaci služebních míst podle významu a způsobu služby a z toho vyplývající platovou stupnici s platovými tabulkami. Jednotlivými skupinami podle tohoto zákona byli pragmatikální úředníci a zřízenci ve státních úřadech, soudci, státní osoby učitelské, vojenští a četniční gážisté.⁵⁸

2.5. Státní úředníci v českých zemích po roce 1948 do současnosti

Služební pragmatika platila na území dnešní České republiky až do roku 1950, kdy byla nahrazena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a zákonem č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon). V této nové koncepci nebyl rozlišen veřejnoprávní a soukromoprávní zaměstnanecký poměr, státní

⁵⁶ Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků, s. 331- 333

⁵⁷ Jiří ŠOUŠA, tamtéž, s. 340 - 341

⁵⁸ Beck on-line. Platový zákon,

<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgi3f6mjgqmwtc>,
18.4.2016

služba byla považována za zvláštní druh zásadně jednotného pracovního poměru. Přijetím zákoníku práce s účinností od 1. 1. 1966 se pak zaměstnanecké vztahy zaměstnanců ústředních státních orgánů, obcí i jiných správních úřadů staly čistě pracovněprávními vztahy. Výjimku tvořily jen zvláštní zákony o služebním poměru příslušníků ozbrojených sil.

Zákoník práce, zákon č. 65/1965 Sb., přijatý 16. 6. 1965 a účinný od 1. 1. 1966, který pozbyl své účinnosti až 1. 1. 2007 předpisem 262/2006 Sb., se stal základním pramenem pracovního práva Československé socialistické republiky a upravoval také zaměstnanecké poměry všech státních zaměstnanců.⁵⁹

Poměry socialistické státní služby je možné přiblížit krátkou citací: „Socialistické státy musely v počátcích svého vývoje nejprve vyřešit naléhavé praktické otázky – výběr a základní zaškolení nových pracovníků státního aparátu z řad dělníků a rolníků. Vybudování nového, vědecky podloženého systému kádrů socialistického státního aparátu pak bylo a je dlouhodobým, trvalým procesem. Teorie kádrů socialistického státního aparátu je široce rozpracována v Leninově díle, z jehož požadavků třídnosti, komunistické ideovosti, vysokých morálních kvalit, oddanosti straně, těsného spojení s lidmi, trvalého úsilí o politické a odborné sebevzdělání, obětavosti v práci pro socialismus vychází praxe socialistických států.“⁶⁰ Do státní služby byli dosazováni „politicky spolehliví“ neodborníci, pokud možno dělnického původu s členstvím v KSČ, bez ohledu na vzdělání a jakoukoliv odbornou kvalifikaci. Institut služebního poměru byl po roce 1948 zrušen a právní postavení všech státních úředníků se řídilo zákoníkem práce.

Období vývoje státní správy v Československu po roce 1948 je spojeno se zásadní proměnou lidově demokratického státu ve stát socialistický pod vedením Komunistické strany. Vzhledem k zásadě vedoucí úlohy KSČ, která byla uplatňována od února 1948 se základními prameny vývoje ústavních a správních institucí kromě zákonů, vládních nařízení a obecně právních předpisů stávají také protokoly o sjezdech, usnesení ÚV KSČ, projevy vedoucích představitelů strany a státu a také písemné pozůstalosti jednotlivých správních a ústavních institucí.⁶¹

⁵⁹ Sbíрка právních předpisů. Průvodce zákony ČR, Zákoník práce 65/1965 Sb., <http://www.esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sb?DR=SB&CP=1965s065> 13.4.2016

⁶⁰ Taisia ČEBIŠOVÁ, Socialistická státní služba, Universita Karlova, Praha 1981, s. 10

⁶¹ Jan JANÁK - Jaromír KUBÍČEK, Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu od r. 1945. Soupis pramenů a literatury, Brno: Universita J. E. Purkyně, 1972, s. 7

Po listopadu 1989 vznikl velmi brzy, ještě v době federální vlády JUDr. M. Čalfy, požadavek na přetvoření státní správy totalitního režimu. V personální oblasti převažovala kádrová stranická nomenklatura příslušných orgánů komunistické strany, hlavním cílem bylo tedy státní správu odpolitizovat a zvýšit odbornou úroveň státních zaměstnanců.⁶² Řada států Československu nabídla tehdy pomoc s přípravou nových odborníků do státní správy i s přípravou právního rámce nové státní služby. Odborní personální a organizační poradci z Evropy i USA působili v řadě ústředních orgánů státní správy, zahraniční pomoc byla financována ze zahraničních zdrojů, například z programu SIGMA, PHARE atp. Celá řada doporučených opatření ovšem nebyla realizována a důvodem byla hlavně absence společného právního rámce veřejné služby Československa a nezávislost jednotlivých ministerstev v personálních záležitostech, která bránila v rozvíjení komplexní personální politiky.⁶³

Jako provizorní opatření k budování nové státní správy a zajištění personální garance demokratické státní správy demokratického státu byl přijat lustrační zákon, 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. Měl velký dopad na státní správu, negativní lustrační osvědčení bylo předpokladem k přijetí do zaměstnání ve státním úřadu. Rozdělení státu 1. 1. 1993 na Českou republiku a Slovenskou republiku nemělo bezprostřední dopad ve smyslu právního postavení státních úředníků v ČR a na Slovensku.⁶⁴

V únoru 1993 po rozdělení ČSFR se stal Úřad vlády ČR metodicko-koordinačním střediskem pro tuto oblast. V součinnosti s provedením reformy státní správy se předpokládalo přijetí služebního zákona do dvou let. Na Úřadu vlády měla být zřízena databanka odborníků a potenciálních zájemců o práci ve státní službě, měly být vytvořeny jednotlivé pracovní skupiny odborníků příslušných ústředních orgánů, kteří by připravovali zákon o státní službě. K 30. 9. 1993 však byla zrušena metodická a koordinační funkce personálního odboru Úřadu vlády ČR ve vztahu k ústředním orgánům bez náhrady. Dále se touto oblastí zabýval Úřad pro legislativu a veřejnou správu, Ministerstvo práce a sociálních věcí a útvary místopředsedů a ministrů pro legislativu. V České republice měly

⁶² Jan PICHRT a kolektiv, Zákon o státní službě. Komentář, Praha, Wolters Kluwer, a. s., Praha, 2015, s. 38

⁶³ Jan PICHRT a kolektiv, tamtéž, s. 39

⁶⁴ <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-451> dostupné 27. 4. 2016

po vytvoření samostatného státu všechny vlády ve svých programech přijetí zákona o státní službě civilních zaměstnanců.⁶⁵

V devadesátých letech docházelo velmi často při každé změně vládnoucí garnitury v ČR k rozsáhlým personálním obměnám státních zaměstnanců, zejména těch nejvýše postavených, což vyhovovalo vládnoucím politickým stranám, ale nebylo to dobré pro kvalitu výkonu veřejné správy. Tato neochota politiků vzdát se velké části personálních kompetencí měla být přijetím služebního zákona zastavena tak, aby státní zaměstnanci mohli profesionálně plnit své úkoly, ke kterým jsou podle zákona zavázáni, aby sloužili státu a veřejnému zájmu podle legitimního politického zadání, aniž by se museli cítit ohroženi každými dalšími volbami.

Neochota politiků přijmout a posléze uvést v platnost a účinnost kvalitní služební zákon, splňující potřebná kritéria, byla způsobena jejich obavami o ztrátu přímého vlivu na výkon veřejné správy, která musí být v demokratickém státě vykonávána profesionálně a bez zásahů aktuální politické moci do záležitostí služebních vztahů. Hlavním důvodem dlouhého odkládání účinnosti služebního zákona tak evidentně nebyly finanční důvody nebo finanční nákladnost na státní rozpočet, ale zájmy politiků a jejich stran. Oficiálním důvodům pro neustálé odkládání účinnosti služebního zákona z roku 2002 se tato práce věnuje podrobněji ve čtvrté kapitole v části, týkající důvodových zpráv k tomuto zákonu.

Služební zákon byl přijat pod č. 218/2002 Sb., s výjimkou některých technických ustanovení (např. zřízení generálního ředitelství státní služby při Úřadu vlády ČR), účinnost však byla neustále odkládána s tím, že na jeho zavedení do praxe nejsou finance, ve skutečnosti však politici neměli na jeho uvedení v účinnost zájem. ČR se stala poslední členskou zemí EU, která tento zákon fakticky neměla. V tzv. bílé knize, vydávané každoročně, Evropská unie neustále poukazovala na skutečnost, že v ČR dosud není v účinnosti služební zákon. Situace měla dopad i na mezinárodní úrovni, na konferenci OSN v Soulu v roce 2005 o problematice vládnutí a státní a veřejné službě bylo v oficiálních podkladech uvedeno, že hlavní příčinou vysoké korupce v ČR je absence zákona o státní službě.⁶⁶

Základní kroky v postupu reformy veřejné správy po roce 2000 byly následující:

⁶⁵ Jan PICHRT a kolektiv, Zákon o státní službě, komentář, s. 40

⁶⁶ Jan PICHRT a kolektiv, tamtéž, s. 41- 42

- 2000 – reforma veřejné správy (v roce 2002 přijetí zákona o úřednících územních samosprávných celků)
- 2002 – přijetí služebního zákona s předpokladem nabytí účinnosti 1. 1. 2004, zpracovávalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, stále odkládání účinnosti
- 2002 – agenda na Úřadu vlády ČR (Generální ředitelství státní správy)
- 2006 – agenda v novém pojetí převedena na MVČR
- 2007 - zpracována soukromoprávní úprava na MV, spojeně pro samosprávu i státní správu
- 2013 - předložen návrh zákona „Nečasovou vládou“, soukromoprávní povaha pouze na státní správu, kvůli rozpuštění Poslanecké sněmovny neprojednáno
- 2013 – předložena novela služebního zákona vládou Jiřího Rusnoka, zpracováno Ministerstvem práce a sociálních věcí (3. 2. 2014 návrh vládou Bohuslava Sobotky stáhnut z dalšího legislativního procesu)
- 2013 – příprava novely služebního zákona
- 2014 – legislativní proces a přijetí zákona o státní službě⁶⁷

Až v roce 2013, kdy EU pohrozila České republice sankcemi, bylo poukázáno také na častou obměnu úředníků, kteří se zabývají agendami ohledně čerpání dotací z EU, bylo přistoupeno k aktivitám, které by uvedly zákon v platnost.

V období Nečasovy vlády v průběhu roku 2013 neustále vzrůstal tlak Evropské komise a také nevládních organizací na vznik účinného služebního zákona, zvažována byla nejméně pravděpodobná varianta, tj. převzít s adaptací na současné poměry stávající zákon se zachováním koncepce z roku 2002 nebo vytvořit nový služební zákon o státní službě, což bylo nakonec realizováno v roce 2014. Nečasova vláda ideově nesouhlasila s koncepcí služebního poměru a chtěla se vydat cestou soukromého práva (pracovní poměr), což by byl zákon popisující určité rozdíly mezi pracovníky pro stát a ostatními pracujícími (odlišná úprava od zákoníku práce). Po pádu Nečasovy vlády přijala zcela nový zákon o státní službě nakonec Sobotkova vláda v roce 2014.

⁶⁷ František VAVERA a kolektiv, Zákon o státní službě s poznámkami, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2015, s. 13

Během roku 2014 vzniklo několik různých vládních i poslaneckých návrhů na novelizaci služebního zákona, ale nakonec byl v gesci Ministerstva vnitra zpracován narychlo nový návrh zákona o státní službě. Aniž by prošel obvyklým legislativním procesem, byl urychleně schválen v parlamentu. Poté prezident republiky návrh zákona vetoval, nicméně presidentské veto bylo následně přehlasováno. 6. 11. 2014 byl zákon o státní službě vydán ve Sbírce zákonů jako zákon č. 234/2014 Sb.⁶⁸

⁶⁸ Jan PICHRT a kolektiv, Zákon o státní službě, komentář, s. 44

3. STÁTNÍ SPRÁVA a STÁTNÍ SLUŽBA

3.1. Obecná charakteristika veřejné služby

Postavení státních zaměstnanců ve společnosti bylo v minulosti a zůstává i v současnosti specifickým politickým, sociálním i právním problémem. Obzvlášť na zaměstnance státní správy jsou kladeny poměrně vysoké nároky, které se týkají jejich odbornosti a morální kvality. Zájmem demokratického státu vždy bylo, aby své zaměstnance při splnění vysokých nároků náležitě ocenil nejen platově, ale také výhodami v oblasti pracovněprávní a sociální.⁶⁹

K tématice postavení státních zaměstnanců se váže několik důležitých pojmů, jako je státní správa, státní služba, veřejná správa a veřejná služba.

- státní správa je činnost státu, kterou provádí státní orgány, a také orgány, na které stát v určitém rozsahu výkon státní správy přenesl (úřady územní samosprávy)
- státní služba je výkon státní správy ve správních úřadech (orgánech státní správy), kterou vykonávají státní zaměstnanci, osoby, které byly řádně jmenovány do služby a složily služební slib
- veřejná správa je správní činnost, která souvisí s poskytováním veřejných služeb a řízení veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Správní orgány, které jí vykonávají, jsou především úřady. Nositelem veřejné správy je stát a v současnosti je veřejná správa rozdělena na státní správu a samosprávu
- veřejná služba je právní termín, používaný pro označení právního postavení veřejných zaměstnanců. Tímto výrazem se také někdy rozumí podle kontextu veřejní zaměstnanci nebo jejich činnost. Veřejnými zaměstnanci v nejširším rozsahu tohoto pojmu jsou zaměstnanci veřejného sektoru (státu, územní samosprávy, veřejných služeb). V současnosti se pojem veřejná služba vztahuje hlavně k právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy.

Za nejdůležitější prostředek, kterým uskutečňuje své úkoly veřejná správa, je považován lidský faktor a uspořádání veřejné služby souvisí se samotnými základy

⁶⁹ RETROINFORMACE 5. Služební poměr zaměstnanců státní správy 1781-1960: Praha, Státní ústřední archiv v Praze. 1992

demokracie a její ochranou, ohrožení hrozí z nekontrolované moci byrokracie. Veřejná kontrola a odpovědnost veřejné správy a veřejných úředníků má proto zásadní význam. Veřejní úředníci se přímo podílejí na realizaci, ale i tvorbě zákonů. Odpovědnost veřejné správy by bez veřejné kontroly zůstávala jen prázdným a bezobsažným pojmem. Veřejní zaměstnanci musí mít jasně vymezené kompetence a osobní odpovědnost.⁷⁰

Systémy veřejné služby obecně se rozlišují na dva základní modely. Prvním z nich je kariérní systém, jehož základem je zákonná, zpravidla veřejnoprávní úprava služebních vztahů (statutory systém). Garantuje trvalý služební poměr a zvýhodňuje úředníkům setrvání ve veřejné službě formou celoživotního zaměstnání. Druhý model se nazývá smluvní (merit system, positions system), jehož zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy a na uvolněné místo se hlásí uchazeči na základě katalogu služebních míst. Používán je zejména v USA a v severských zemích, výhodou je větší pružnost oproti kariérnímu systému, kde je za výhodu považován profesionální a loajální aparát.⁷¹

Právní regulace veřejné služby musí být schopna stanovit požadavky na výběr veřejných zaměstnanců a na výkon služby a za zvýšenou právní odpovědnost a povinnosti pak stát poskytuje přiměřenou kompenzaci. Klíčovým pojmem veřejné služby je profesionalita a profesionální etika jako nezbytný předpoklad odborného a nestranného výkonu veřejné služby. Demokratickými státy je kladen zvláštní důraz na předcházení a potírání korupce a politické korupce, aby nedocházelo k politizaci správy. Veřejným zaměstnancům se stanovuje povinnost politické nestrannosti a zdrženlivosti („political neutrality and reservation“), konstituuje se profesionální personální řízení založené na kritériu odbornosti, to vše právě k ochraně veřejné správy před politizací. Veřejnou službu charakterizují tradiční hodnoty a principy, kterými se řídí, což je zejména nestrannost, bezúhonnost, objektivní způsob výběru do služby a služebního postupu.⁷²

Pojem „dobrá správa“ znamená takový výkon veřejné správy, který vyhovuje skupině požadavků, kladoucím si za cíl zajistit v moderním prostředí demokratického právního státu, založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců kvalitní a řádné fungování veřejné správy. Pojem „dobrá správa“ není definován ani legislativně vymezen v našem právním řádu. Požadavky na dobrou správu vyjadřují pilíře

⁷⁰Dušan HENDRYCH a kolektiv, Správní právo. Obecná část. Praha, Nakladatelství C.H. Beck, 1994, str. 426-427

⁷¹Dušan HENDRYCH a kolektiv, tamtéž, str. 431

⁷²Dušan HENDRYCH a kolektiv, tamtéž, str. 428-429 a 443-444

evropského správního práva a jedná se o pojmy – spolehlivost, předvídatelnost, otevřenost, transparentnost, odpovědnost a efektivita. Jednotlivé komponenty tohoto principu lze nalézt v dokumentu Rady Evropy nazvaném Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami.⁷³

3.2. Ústavní základy veřejné správy a veřejnoprávní povaha služebního poměru

„Ústavní základy české veřejné správy tvoří Ústava České republiky, ústavní zákony, které spolu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod zakládají ústavní pořádek (čl. 112 Ústavy). Ústava je nejvyšším právním předpisem, od něhož všechny ostatní právní předpisy odvozují svou platnost, a Ústavou se také měří ústavnost zákonů. Ústava definuje a provádí dělbu státní moci a konstituuje základní orgány státu.“⁷⁴ Činnost a organizaci veřejné správy jako celku ale neřeší, na mnoha místech jsou však ustanovení, vztahující se jak k činnosti veřejné správy, tak i k její organizaci a ta tvoří pro veřejnou správu platné právo nebo platné právo, které má být konkretizováno zákonem. Vláda je z Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci, který řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a jiných správních úřadů. Čl. 79 Ústavy stanoví, že

- ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem
- právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon
- ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny⁷⁵

K označení právního postavení veřejných zaměstnanců se užívá termín veřejná služba, někdy se tento pojem užívá i k označení veřejných zaměstnanců nebo jejich činnosti. V současnosti se termín veřejná služba váže především k právnímu postavení

⁷³ Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy, <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx> 18.4. 2016

⁷⁴ Dušan HENDRYCH a kol., Správní věda. Teorie veřejné správy, Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 131

⁷⁵ Dušan HENDRYCH a kol., tamtéž, s. 132

civilních zaměstnanců veřejné správy. Postupem doby se vyčlenilo úřednické právo ze soukromoprávního zaměstnaneckého režimu s ohledem na zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy i osobním potřebám veřejného zaměstnance. Vznikl služební poměr jako samostatný institut veřejného práva, upravený speciálními předpisy tak, aby dané podmínky lépe odpovídaly potřebám výkonu veřejné správy. Takový služební poměr je všeobecně uznáván jako služební poměr veřejnoprávní.⁷⁶

Služební poměr je veřejnoprávním vztahem státních zaměstnanců a státu, je zakládán a ukončován jednostranným rozhodnutím služebního úřadu a jedním z účastníků tohoto vztahu je orgán veřejné moci. Není podřízen režimu a právní úpravě zákoníku práce, jedná se o zcela nový typ právního vztahu, kterým se řídí vztah státního zaměstnance a správního úřadu a jeho téměř komplexní úprava je obsažena právě v zákoně o státní službě. Služební poměry obecně nepodléhají úpravě právních předpisů soukromého práva (např. zákoník práce - zákon č. 262/2006 Sb., občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb.), ale úpravě právních předpisů práva veřejného (např. správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ujednání ve věcech služebního poměru jsou tak vlastně veřejnoprávním institutem, protože zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, jak je definováno v § 159 odst. 1 správního řádu.⁷⁷

3.3. Státní správa a rozvoj společnosti

Státní správa je klíčovým nástrojem k rozvoji a fungování celé společnosti a také prostředkem k zajištění vlády práva, zajišťuje převod politických vizí do praktického fungování společnosti. Zároveň připravuje koncepce svého rozvoje a zajišťuje jejich implementaci. Disponuje mocnými a silnými nástroji správními, finančními i normotvornými, představuje obrovský organizační kolos. Pokud státní správa nefunguje tak, jak by měla, hrozí nekonceptnost, nedodržování práva, zneužívání veřejných prostředků, a to všechno vede ke ztrátě důvěry v demokratické instituce a postupný úpadek společnosti. Politická reprezentace státu si je dobře vědoma klíčové úlohy státní správy a v celém dosavadním polistopadovém vývoji se objevilo několik pokusů o její reformy. Spojený model veřejné správy, vznik samosprávných krajů a zánik okresních úřadů

⁷⁶Dušan HENDRYCH a kolektiv, Správní právo, str. 427 - 428

⁷⁷<http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-co-ceka-statni-zamestnance-97036.html/> 21.8.2015

reformou z let 1997 až 2002 zásadně změnil systém územní veřejné správy. Ústřední státní správy se reformy dotkly jen minimálně. Přijetí, ale nenaplnění služebního zákona č. 218/2002 Sb., zřízení a zrušení Generálního ředitelství státní služby a následné převedení jeho úkolů v roce 2006 na Ministerstvo vnitra, přijetí strategie Smart Administration v roce 2007, to všechno byly pouze nahodilé a nekoordinované kroky k reformě a modernizaci státní správy bez koncepčního zázemí.⁷⁸

Ministerstvo vnitra předložilo v říjnu 2011 analýzu aktuálního stavu veřejné správy na základě Usnesení vlády č. 924 ze dne 14. 12. 2011. Byly v ní konstatovány nedostatky:

- neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy
- nadbytečná byrokratická zátěž
- nízká úroveň horizontální koordinace výkonu státní správy
- neexistence osobní odpovědnosti
- neflexibilní vnitřní struktura zaměstnanosti ve státní správě, vývoj počtu zaměstnanců v ústřední státní správě a personální nestabilita a přílišná politizace ústřední státní správy

Nízká kvalita výkonu státní správy vede k tomu, že ve společnosti vzniká pocit, že stát se rozkládá, klesá důvěra občanů ve státní orgány. Ústava ČR zákonnou úpravu postavení úředníků předpokládá, tento požadavek byl jen formálně splněn v dubnu 2002, přijetím zákona č. 218/2002 Sb., služebního zákona, který ale nikdy nenabyl plné právní účinnosti. V účinnost vstoupila je část drobných ustanovení tohoto zákona. Přijetí legislativy, upravující uceleně postavení státních úředníků, bylo také jednou z podmínek vstupu ČR do Evropské unie.⁷⁹

⁷⁸ Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících. Policy paper Transparency International, Česká republika, Praha, červen 2012, s. 4-7

⁷⁹ Transparency International, Česká republika, Praha, červen 2012, s. 8-12

4. Současný stav státní služby ČR – zákon o státní službě z roku 2014

4.1. Obecné charakteristiky zákona o státní službě

Zákon o státní službě je veřejnoprávním předpisem a služební vztahy státních zaměstnanců jsou veřejnoprávními vztahy, jsou to právní vztahy navazující na Ústavu České republiky (viz ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, které předpokládá vydání zákona upravujícího právní poměry státních zaměstnanců) a nejedná se tedy o období pracovněprávních vztahů.

- správním úřadem pro účely tohoto zákona je ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy.⁸⁰
- služebním úřadem je státní orgán nebo právnická osoba, o kterých tak stanoví zákon. Nadřízeným služebním úřadem je služební úřad, který je podle jiného zákona nadřízeným správním úřadem.⁸¹
- státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností, pojem státní zaměstnanec konvenuje s čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky⁸²

Zákon o státní službě upravuje zejména právní poměry státních zaměstnanců, vykonávajících ve správních úřadech státní správu. Byl zveřejněn ve Sbírce zákonů České republiky dne 6. 11. 2014 a jeho plná účinnost nastala k 1. 1. 2015. Hlavním cílem tohoto důležitého zákona je zavedení stabilní a profesionální státní správy a její zefektivnění a modernizace. Přijetím tohoto zákona byl také splněn závazek České republiky vůči Evropské unii zavést profesionální státní správu. Organizace služebních úřadů je v obecné rovině stanovena právním předpisem, počet služebních míst státních zaměstnanců schvaluje vláda České republiky. Dohled nad státní službou vykonává samostatná sekce

⁸⁰ Antonín KOTTNAUER – Helena ÚLEHLOVÁ – Jan PŘIB – Ludmila TOMANDLOVÁ, Zákon o státní službě. Základní výklad zákona, Praha, Sagit, 2015, s. 53

⁸¹ Antonín KOTTNAUER, Zákon o státní službě, s. 58

⁸² Antonín KOTTNAUER, tamtéž, s. 61-62

pro státní službu zřízená při Ministerstvu vnitra, v čele s náměstkem, který je jmenován vládou.⁸³

Zákon o státní službě upravuje:

- právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu
- organizační věci státní služby
- služební vztahy státních zaměstnanců
- odměňování státních zaměstnanců
- řízení ve věcech služebního poměru
- organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu⁸⁴

Informační systém o státní službě je zřízen zákonem č. 234/2014 Sb., jako informační systém veřejné správy. Jeho účelem je vedení údajů, nezbytných pro správu organizačních věcí služby a služebních vztahů v rámci služebních úřadů i mezi nimi a provádění některých úkonů podle tohoto zákona. Správcem informačního systému o státní službě je Ministerstvo vnitra. Součástí informačního systému o státní službě je Rejstřík státních zaměstnanců, Evidence obsazovaných služebních míst, Portál pro přihlašování na úřednickou zkoušku a Evidence provedených úřednických zkoušek.⁸⁵

Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti služebního poměru bezpečnostních sborů a státní služby (§ 12 odst. 4 tzv. kompetenčního zákona)⁸⁶. V Ministerstvu vnitra je zřízena sekce pro státní službu, je to organizační jednotka MVČR, která vykonává jeho působnost v oblasti služby, v čele této sekce je náměstek pro státní službu. Sekce pro státní službu nevykonává působnost, kterou zákon přímo přiznává ministru vnitra, náměstkovi pro státní službu v Ministerstvu vnitra, státnímu tajemníku nebo personálnímu řediteli sekce pro státní službu v Ministerstvu vnitra. Státní tajemník řídí činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby, služební místo státního

⁸³ Ministerstvo vnitra ČR <http://www.mvcr.cz/sluzba> /21.8.2015/

⁸⁴ Ministerstvo vnitra ČR <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/obecne-informace.aspx> /21.8.2015/

⁸⁵ Ministerstvo vnitra ČR <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/informacni-system-o-statni-sluzbe.aspx/> 21.8.2015/

⁸⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon), v platném znění

tajemníka se zřizuje v ministerstvu a v Úřadu vlády. Státní tajemník je služebním orgánem.⁸⁷

4.2. Vliv EU na profesionalizaci státní služby v ČR a vznik zákona 234/2014 Sb.

Veřejná správa má být citlivá na požadavky voličů a musí na ně reagovat. Státní úředníci svou činností naplňují zadání politického vedení státní správy. Politické vedení definuje základní cíle, které státní úředníci naplňují a disponují přitom vysokou odborností.⁸⁸

Reformy státní služby jsou nástrojem profesionalizace, je to balík opatření, která přijímá vláda s cílem zlepšit fungování státní správy. Vláda se rozhoduje klást důraz na integritu, politickou odpovědnost nebo reprezentativnost byrokracie, případně se soustředí více na manažerský pohled, efektivnost a účelnost. Velmi důležitým momentem je postoj vlády, která se rozhodne státní službu reformovat tak, že omezí politickou moc nad personálními rozhodnutími a přesune jí do kompetence úředníka.⁸⁹

Administrativy zemí bývalého „socialistického bloku“ byly tradičně v minulosti zpolitizované, zkorumpované a s nízkou mírou profesionality. V členských státech EU platí, že neexistuje jeden systém státní služby a administrativních systémů, ale od začátku 90. let se v Evropě diskutuje o tzv. evropském administrativním prostoru (soubor společných standardů v rámci veřejné správy, které jsou zakotvené v ústavách a právních předpisech členských států). V roce 1995 v Madridu na jednání Evropské rady byla přijata podmínka budování administrativních kapacit jako součásti politického kritéria pro vstup do Evropské unie. Na jednáních o splnění politických kritérií se pak zástupci Evropské komise zajímali o to, v jakém stavu je reforma a přijetí zákona o státní službě. Evropská komise jako pomoc v této oblasti dala k dispozici předvstupové nástroje, např. program PHARE, ISPA a SAPARD a tzv. Twinningovou spolupráci v roce 1997 v rámci reformy

⁸⁷ Antonín KOTTNAUER, Zákon o státní službě, s. 71-80

⁸⁸ Katarína STAROŇOVÁ – Ludmila STAŇOVÁ – Emília SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Systémy štátnej služby, Univerzita Komenského, Bratislava 2014, s. 61

⁸⁹ Katarína STAROŇOVÁ, tamtéž, s. 62 - 63

programu PHARE, která byla založená na učení se od twinningového partnera, kterým byl starý členský stát.⁹⁰

Mnoho států nám nabídlo a poskytlo pomoc s přípravou nových odborníků do státní správy, proběhlo seznámení se s principy personální práce evropských demokratických států. Přednášející ze státních orgánů, univerzit i justice kladli důraz na kvalitní personální management, který je předpokladem fungující demokratické státní správy, kde je výběr pracovníků i jejich odměňování pod systematickou kontrolou veřejnosti. Veřejnost musí mít možnost sledovat, že ve státní správě působí skutečně kvalifikovaní a objektivně vybraní odborníci, pracující podle kodexu státního zaměstnance ve prospěch státu a jeho občanů. Na řadu ústředních orgánů státní správy v 90. letech nastoupili odborní poradci z Evropy i Ameriky a bylo průběžně organizováno mnoho odborných přednášek.

Všechny vlády v ČR měly ve svých programech po vytvoření samostatného státu přijetí zákona o státní službě civilních zaměstnanců, ale návrh zákona byl připraven teprve pod tlakem EU, která jako podmínku vstupu ČR do EU stanovila přijetí zákona o státní službě. Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) byl v paragrafovém znění schválen usnesením vlády č. 1068 dne 1. 11. 2000 a začátkem roku 2001 předložen Parlamentu. V účinnost měl vstoupit až 10 let od účinnosti Ústavy, která jej zakotvila, přijat byl pod č. 218/2002 Sb. Předpokládané nabytí jeho účinnosti bylo stanoveno na 1. leden 2004. Jeho účinnost byla ale opakovaně po dobu 12 let odkládána s tvrzením, že nejsou finanční prostředky na jeho zavedení do praxe. Ve skutečnosti však šlo o to, že politická reprezentace neměla na jeho uvedení do praxe zájem. V každoročně vydávané tzv. bílé knize na to Evropská unie opakovaně poukazovala a stali jsme se poslední členskou zemí EU, která neměla účinný zákon o státní službě.⁹¹

Za celou dobu své platnosti a jen částečné právní účinnosti byl služební zákon č. 218 z roku 2002 měněn celkem 27krát. Existovalo však několik ustanovení tohoto zákona, která nabyly účinnosti dnem vyhlášení 26. 4. 2002 a platila v zásadě až do zrušení zákona, k čemuž došlo vyhlášením nového zákona o státní službě dne 6. 11. 2014.

Příkladem odložení plného nabytí tohoto služebního zákona z roku 2002 je výňatek z Důvodové zprávy k zákonu č. 281/2003 Sb., změna zákona o službě státních

⁹⁰ Katarína STAROŇOVÁ, Systémy štátnej služby, s. 66 - 68

⁹¹ Jan PICHRT a kolektiv, Zákon o státní službě, komentář, s. 39- 42

zaměstnanců - Zákon č. 281/2003 Sb., ze dne 7. 8. 2003, kterým se mění 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 zákona č. 131/2003 Sb., a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona, ve znění zákona č. 123/2003 Sb. Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky – Změna služebního zákona*“Lze však předpokládat, že ekonomická situace neumožní vytvořit ve výdajích státního rozpočtu na rok 2004 dostatečný objem prostředků na platy potřebný pro současnou realizaci obou právních úprav. Proto se navrhuje, aby byl v roce 2004 realizován pro všechny zaměstnance veřejných služeb a správy šestnáctitřídní platový systém a realizace služebního zákona jako celku byla odsunuta až na rok 2005. Tím se ve výdajích státního rozpočtu na rok 2004 uspoří cca 8 mld. Kč. Na termín účinnosti služebního zákona se nevztahují žádné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, ani právní akty Evropských společenství. Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.”*⁹²

Druhým příkladem mnoha let odkládání je Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2008 Sb., změna služebního zákona. „*Přestože bylo nabytí úplné účinnosti služebního zákona a zákona č. 309/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (tzv. doprovodný zákon) odloženo v minulém období již třikrát, a to celkem o pět let, je nezbytné navrhnout další odložení jeho úplné účinnosti, a to na dobu dalších tří roků. Důvodem pro tento návrh zákona je to, že problematika právní úpravy zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě je velmi složitá, a to z důvodů věcných i ústavněprávních, a do konce roku 2008 není reálné návrh nové zákonné úpravy týkající se zaměstnanců ve veřejné správě, která by měla soustředit úpravu právních poměrů zaměstnanců ve správních úřadech vykonávajících státní správu a zaměstnanců územních samosprávních celků vykonávajících přenesenou státní správu a samosprávu, zpracovat a schválit. Bylo by proto neefektivní a ekonomicky těžko zdůvodnitelné, pokud by v období před předpokládaným přijetím nové právní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě, kterou bude služební zákon zrušen, došlo k postupné implementaci služebního zákona, včetně vytvoření struktur Generálního ředitelství státní služby a jeho personálního obsazení, k další výstavbě informačního systému o službě a platech a k převodu dosavadních zaměstnanců ve správních úřadech*

⁹² 281/2003 Sb. Důvodová zpráva k zákonu č. 281/2003 Sb., o změně služebního zákona a souvisejících zákonů, stav ke dni 4. 2 2016, ASPI

*vykonávajících správní činnosti do režimu státní služby podle služebního zákona. Na termín účinnosti služebního zákona se nevztahují žádné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, ani právní akty Evropských společenství. Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Nemá žádné sociální dopady, je indiferentní ve vztahu k rovnosti žen a mužů, k podnikatelskému prostředí a k životnímu prostředí. Nemá rovněž žádné dopady na státní rozpočet, resp. veřejné rozpočty.*⁹³

Až v roce 2013 pod hrozbou sankcí v podobě nemožnosti čerpání dotací z EU, v důsledku nesplnění jedné tzv. předběžné podmínky, došlo v tomto směru k aktivitám a pokusu novelizace služebního zákona č. 218/2002 Sb., nakonec byl ale v gesci Ministerstva vnitra zpracován v rychlosti nový návrh zákona o státní službě, neprošel obvyklým legislativním procesem, lišil se od původních představ vlády i poslanců. Konečně 6. 11. 2014 byl zákon vydán ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2014 Sb.⁹⁴

Veřejná služba je obecně spojována s potřebou garantovat nestranný odborný výkon veřejné správy a celý systém státní služby má především chránit před politickou protekcí a korupcí. Odměňování, přijímání do služby, služební postup atd. mají být založeny na kritériích kvality a výkonnosti.⁹⁵

Veřejná služba v soudobých demokraciích se modernizuje, právní poměry a pracovní podmínky veřejných zaměstnanců jsou regulovány tak, aby motivovaly vykonávat veřejnou službu profesionálně, s vysokou výkonností, aby byly dodržovány požadavky nestrannosti, loajality a politické neutrality a aby byly zároveň také poskytnuty záruky a jistoty zaměstnancům, státu a veřejnosti. Jednotný recept na její uspořádání neexistuje, v zásadě se rozlišují na kariérní systém, kde zákon zaručuje trvalý služební poměr, služební a platový postup a veřejná služba se tak stává v podstatě celoživotním zaměstnáním (například naše prvorepubliková „definitiva“). Druhou možností je smluvní systém, kde se zaměstnanecké vztahy řídí pracovním zákonodárstvím, volná místa se obsazují pomocí výběrových řízení na základě schopností uchazečů. Tyto dva základní systémy mají mnoho variant. Evropská unie nepředepisuje systém veřejné služby, požaduje však od členských zemí převzetí a implementaci komunitárního práva, od kandidátských

⁹³ 381/2008 Důvodová zpráva k zákonu č. 381/2008 Sb., změna služebního zákona – stav ke dni 4. 2. 2016, ASPI

⁹⁴ Jan PICHRT a kolektiv, Zákon o státní službě, komentář, s. 44

⁹⁵ Taisia ČEBIŠOVÁ, Modernizace služebních poměrů. Evropské trendy a naše situace. Sborník příspěvků z workshopu, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2006, s. 105

zemí vyžaduje, aby jejich státní služba odpovídala principům, které vyznačují evropský správní prostor.⁹⁶

V rámci institucionální podpory pro členství v EU („Sustainable Institutions for EU Membership“) se po nových členech požaduje „zvýšit profesionalitu veřejných zaměstnanců buď prostředky přímého řízení, nebo prosazením standardů pro klíčové skupiny prostřednictvím náboru, služebního postupu, disciplinárních, školicích, hodnotících a kontrolních systémů, tak aby se zajistila potřebná kvalita a kontinuita správy a aby veřejní zaměstnanci mohli jednat jako strážci ústavnosti.“ Během let 2014 a 2015 se uskutečnilo několik zásadních jednání mezirezortních delegací ČR se zástupci Evropské komise ve věci zákona o státní službě. Předmětem těchto jednání byla konkrétní podoba implementace zákona o státní službě v České republice a všech souvisejících opatření. Hlavní výhrady EK se týkaly naplnění 4 požadavků vyplývajících z Dohody o partnerství (tj. stanovení zásad a základních hodnot státní služby, posílení stability veřejné správy včetně dohledu na státní správu ze strany zvláštního orgánu a definování jasné hranice mezi politickou a úřednickou úrovní, přijímání do služby a úřednická zkouška, systém odměňování).⁹⁷

Dne 24. 10. 2014 bylo úspěšně završeno schvalování zákona o státní službě v Parlamentu ČR, kde návrh zákona získal širokou podporu zástupců vládních i hlavních opozičních stran. Datum publikace zákona o státní službě ve Sbírce zákonů České republiky je 6. 11. 2014 a zákon vstupuje v účinnost částečně již publikací, v ostatních ustanoveních pak 1. 1. 2015. Na základě dohody s hlavními představiteli opozice nedošlo ke zřízení Generálního ředitelství pro státní službu jako organizačního útvaru Úřadu vlády ČR, ale na státní službu dohlíží samostatná Sekce pro státní službu organizačně začleněná v rámci Ministerstva vnitra v čele s náměstkem pro státní službu, která má nadresortní působnost. Státní správa začala zákon v plné šíři naplňovat od 1. 7. 2015 v jeho úplnosti s ohledem na transformaci dosavadních státních úředníků do služebního poměru.

Nová právní úprava vedle principů zakotvených již v ústavním pořádku ČR garantuje účinné meze proti zásahům aktuální vládní (politické) moci do vzniku, průběhu a skončení služebních vztahů. Zákon vymezuje složitý proces návrhu a schvalování

⁹⁶ Taisia ČEBIŠOVÁ, Veřejná služba na prahu 21. století. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 1-2/2001, Universita Karlova v Praze, 2001, s. 16-18

⁹⁷ Spis Ministerstva vnitra ČR č. j. MV – 147519 - 7 /MST – 2014, spisovna MVČR, 2016

systemizace vládou ČR, který zabraňuje rychlým organizačním změnám, změny systemizace jsou přípustné jen za dodržení zákonem stanovených postupů a za předpokladu schválení změn vládou. Nezávislé orgány (tzv. regulátoři) navíc mají zákonem stanoveny garance před vládními zásahy. Stabilizačním prvkem je i zákonem definovaný procesní rámec rozhodování ve věci státní služby, profesionalizaci státní správy zajistí transparentní výběrová řízení, která umožňují účast i zájemcům mimo státní správu a zákonem požadované úřednické zkoušky i nově nastavený systém vzdělávání. Transparentnost systému odměňování je zvýšena v návaznosti na povinné roční služební hodnocení státních zaměstnanců.⁹⁸

Tlak ze strany evropských institucí na politické odhodlání k přijetí služebního zákona v ČR v minulých letech dokládají evropské dokumenty jako je pracovní dokument útvarů Komise - Posouzení národního programu reforem a konvergenčního programu z roku 2014, který výslovně upozorňuje: „*Nedošlo k přijetí služebního zákona, který by zajistil stabilní, účinnou a profesionální státní správu. V roce 2013 vláda přijala předlohu nového zákona o státní službě a předložila ji parlamentu, ale od tohoto návrhu se nakonec kvůli politickým okolnostem a kvalitativním nedostatkům dokumentu upustilo. Namísto něho byla připravena další předloha, vycházející ze stávajícího zákona, jenž byl přijat v roce 2002, ale jenž jako celek nikdy nevstoupil v platnost. Tuto předlohu nyní projednává parlament. Nejasné zůstávají některé klíčové aspekty, jmenovitě aspekty týkající se odměňování, dělicí čáry mezi politickými a administrativními pozicemi a transparentního přijímacího a kariérního systému. Pečlivému přezkumu by bylo dobré podrobit ustanovení zajišťující nezávislost regulatorních a podobných orgánů. Institucionální kapacita a účinná veřejná správa jsou dvěma zásadními předpoklady pro čerpání prostředků z EU v novém programovém období 2014–2020. Vláda označila přijetí služebního zákona za jednu ze svých hlavních priorit a plánuje, že tento zákon vstoupí v platnost k 1. 1. 2015.*“⁹⁹

Doporučení Rady k Národnímu programu reforem je stěžejním dokumentem pro členské státy EU, který se přijímá v rámci tzv. Evropského semestru. Jsou vydávána každoročně pro každý členský stát EU a obsahují doporučení, kudy se má ubírat reformní úsilí v rámci Evropského semestru. Evropský semestr je dobrovolná koordinace

⁹⁸ Spis Ministerstva vnitra ČR č. j. MV – 147519-11/MST – 2014, spisovna MVČR, 2016

⁹⁹ Pracovní dokument Evropské Komise, Posouzení Národního programu reforem a konvergenčního programu, které pro rok 2014 předložila Česká republika, SWD (2014) 404 final, Brusel, 2. 6. 2014, s. 28-29

hospodářských politik států EU, které si stanovily do roku 2020 dosáhnout určitého pokroku.

Součástí těchto Doporučení Rady bylo několik let po sobě přijetí Zákona o státní službě, např. v Doporučení z roku 2014 bod č. 7 v závěru dokumentu: „*V roce 2014 přijmout a provést zákon o státní službě, jenž zajistí stabilní, efektivní a profesionální státní správu.*“¹⁰⁰

4.3. Přijetí a počátek platnosti zákona o státní službě

Přijetí tohoto zákona nebylo legislativně zcela standardní, protože zákon byl vytvořen pomocí poslanecké iniciativy a nešlo o vládní návrh, celý proces probíhal ve velké časové tísní. Nic to však nemění na faktu, že se podařilo dosáhnout stavu, kdy hlavou státní služby je odpolitizovaný náměstek pro státní službu, jehož služebním orgánem není rezortní ministr, ale vláda. Jednotlivé rezortní státní tajemníky pro státní službu jmenuje na základě výběrových řízení také vláda.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2015. Měl by zaručit komplexní úpravu poměrů mezi státními zaměstnanci a služebními orgány a úřady. Otázkou zůstává, jestli je tato kodifikace skutečně krokem vpřed ve fungování moderní správy nebo z větší míry spíše ústupkem českých politiků, který byl proveden hlavně z důvodu harmonizace českých předpisů s evropským právem.¹⁰¹

Jaká jsou úskalí prvního období platnosti zákona a jeho uvádění do praxe? Jaké změny a úpravy se budou pravděpodobně provádět? V jakých oblastech se zákon osvědčuje a v čem jsou jeho přednosti? Nabízí se mnoho otázek a je velmi složité k nim najít odpovědi, na komplexní hodnocení uplynulo ještě málo času, zákon je v účinnosti jen něco málo přes jeden rok.

Počáteční období platnosti zákona je provázeno také hledáním řešení některých kontraverzních případů, jako je například spor ohledně právního postavení předsedy a místopředsedy Energetického regulačního úřadu (ERÚ). Podstata sporu byla v tom, jestli

¹⁰⁰ Doporučení Rady ze dne 8. 7. 2014 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014, Úřední věstník Evropské unie z 29.7.2014 (2014/C 247/03)

¹⁰¹ <http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-nova-problematika-verejneho-prava-99740.html> /dostupné 1.3.2016/

předsedkyně ERÚ paní Alena Vitásková spadá pod služební zákon, jak tvrdilo Ministerstvo vnitra a vyžadovalo od ní do 1. 3. 2016 složení služebního slibu. V takovém případě by ale ve své funkci skončila kvůli tomu, že čelí žalobě ze zneužití pravomoci veřejného činitele a byla nepravomocně odsouzena. Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) naopak tvrdilo, že postavení paní Vitáskové určuje energetický zákon a její mandát by končil až v červenci roku 2017. Spor musela řešit vláda, která uložila své legislativní radě celou věc posoudit a na základě tohoto posudku rozhodla ve prospěch tvrzení MPO a ministerstvo vnitra bude vládě muset předložit návrh změny systemizace služebních a pracovních míst, z nichž budou předseda i místopředseda ERÚ vypuštěni. Na paní Vitáskovou se tedy služební zákon nevztahuje a ve své funkci zůstane. Spory vyvolal nový organizační model ERÚ, v jehož čele má od srpna 2017 stát rada místo předsedy. Kvůli sněmovním úpravám účinnosti jednotlivých ustanovení ale nebylo jasné, zda předseda a místopředseda ERÚ jsou do konce července roku 2017 osobami ve služebním poměru, či nikoli.¹⁰²

Rozhovor s náměstkem ministra vnitra pro státní službu RNDr. Josefem Postráneckým, uveřejněný v časopise Veřejná správa přináší od člověka nejpovolanejšího, tzv. superúředníka, několik odpovědí na aktuální a palčivé otázky a je z hlediska prvního období platnosti služebního zákona velmi zajímavý. Pan náměstek se vyjadřuje k otázce implementace zákona, vyzdvihuje kupříkladu složitost sjednocení pravidel pro organizaci služebního úřadu. Každý úřad má z minulosti svá specifika, která jsou daná počtem stupňů řízení, velikostí útvarů i vazbami mezi různými úrovněmi řízení. Podle zákona však musí vzniknout jednotná pravidla pro všechny úřady a tam, kde dochází vůči dosavadní praxi ke změnám, je všechno mnohem náročnější. Sekce pro státní službu zahájila přípravu analýzy současného stavu implementace s cílem následně předložit vládě materiál, ze kterého by se odvodila koncepce rozvoje státní služby v delším časovém horizontu pro budoucí období.

V rámci dosavadní linie právních úprav státní služby na českém území podle pana náměstka zákon o státní službě konečně odstraňuje diskontinuitu v oblasti obdobných právních předpisů, které u nás byly v minulosti už za Rakouska-Uherska a za první Československé republiky, ale po roce 1950 byly zrušeny. Přijetím a plnou aplikací tohoto zákona se konečně připojujeme k naprosté většině demokratických evropských zemí, kde

¹⁰² [http://ekonomika.idnes.cz/predsedkyne-eru-vitaskova-zustane-ve-funkci-i-po-1-breznu-pzj-/ekonomika.aspx?c=A160229_161634_ekonomika_rts_/dostupné 3.3.2016/](http://ekonomika.idnes.cz/predsedkyne-eru-vitaskova-zustane-ve-funkci-i-po-1-breznu-pzj-/ekonomika.aspx?c=A160229_161634_ekonomika_rts_/dostupné%203.3.2016/)

mají obdobné právní normy kontinuitu. Zmiňuje také nezbytnost zákona vzhledem k požadavkům Evropské komise.

Zákon o státní službě vytváří předpoklad velkého předělu, kvalitativní změnu, pan náměstek tento fakt vnímá osobně tak, že „*je na každém z nás, kdo jsme a budeme ve státní službě, abychom přispěli svou prací ke zvýšení kvality státní správy, a také profesionální etikou, zodpovědností a dokonce určitou noblesou*“. Aby se úředník stal kvalitním a všeobecně uznávaným, musí být odborně na výši, ale také musí mít i jistotu zřetelné a jasné perspektivy, kterou zákon o státní službě přináší, i když to není v podobě definitivy. Novými symboly prestiže, kterou si nelze žádným způsobem vynutit by měl být dle pana náměstka například odraz práce úředníků ve spokojenosti občanů a činnosti úřadů.¹⁰³

4.4. Implementace a praktické naplňování zákona o státní službě

Implementace a praktické naplňování nového zákona, který se týká tolika úřadů a desítek tisíc jejich zaměstnanců, není jednoduchou záležitostí a neobejde se bez některých problémů. Zajímavé je porovnání doby přípravy a projednání návrhu služebního zákona č. 218/2002 Sb., která trvala s přestávkami přibližně deset let, zatímco příprava a projednání návrhu nového zákona o státní službě č. 234/2014 Sb., trvalo pouhých deset měsíců. Přístup k jeho zpracování byl pojat tak, že vznikla zcela jiná a nová právní úprava ve velice krátké době. Šlo o to, aby nová úprava nepřinesla vysoké náklady státnímu rozpočtu v souvislosti s její přípravou a zůstala zachována všechna zpřísnění a omezení některých práv budoucích státních zaměstnanců, kdežto kompenzační opatření byla výrazně redukována.¹⁰⁴

Vznikají také určité pochybnosti o ústavnosti nového zákona o státní službě. Zákon vybočuje v některých základních směrech z ústavního rámce, když východiskem pro zákonnou úpravu občanské státní služby je ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, podle kterého platí, že „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“. Jedním směrem jistého vybočení by mohlo být vyloučení některých zaměstnanců v bezpečnostních sborech. Bezpečnostními sbory jsou

¹⁰³ <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/rozhovor-s-panem-namestkem-postraneckym.aspx> Hledat nové symboly prestiže, Veřejná správa 2015/8, s. 15-17. /dostupné 3.3.2016/

¹⁰⁴ Antonín KOTTNAUER, Zákon o státní službě, s. 19

podle § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR, Celní správa ČR, Vězeňská služba ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Avšak Vězeňská služba ČR je podle § 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážci ČR, správním úřadem. Také v Celní správě ČR jsou podle § 1 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě ČR, Generální ředitelství cel a celní úřady správními úřady. Na část fyzických osob ve Vězeňské službě a Celní správě, které jsou součástí bezpečnostního sboru, se tedy vztahuje zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a na ostatní fyzické osoby, které nejsou ve služebním poměru v tomto správním úřadu, se bude vztahovat jen zákoník práce. A to i přesto, že vykonávají státní správu ve stanovených činnostech (viz § 5 zákona o státní službě).

Národní bezpečnostní úřad (NBÚ) je vyloučen z působnosti právní úpravy zákona o státní službě jako celek (§2 odst. 2 zákona o státní službě) a je přitom ústředním správním úřadem (viz § 2 odst. 1 bod 8 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tzv. kompetenční zákon). V NBÚ bude pro zaměstnance České republiky (státu) platit pouze režim zákoníku práce (jen soukromoprávní vztahy).

Ústavní pochybnost vyvolává také vyloučení z působnosti zákona vedoucích ústředních správních úřadů a jejich zástupců, kteří jsou tzv. regulátory.

Jedná se podle § 2 odst. 1 zákona o státní službě o:

- člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů),
- předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu (zákon č. 127/2005 Sb., (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů),
- předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů),
- předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu (zákon č. 458/2000 Sb., (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů),
- předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů),

- předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu (zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů),
- ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod (zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví).

Tito vedoucí ústředních správních úřadů nebudou mít zvýšené právní povinnosti ani odpovědnost státního zaměstnance, protože státními zaměstnanci nebudou, zákon o státní službě se na ně nevztahuje a budou i nadále pracovat v režimu zákoníku práce. Zároveň jsou však vedoucími služebního úřadu a služebními orgány. Žádný evropský předpis nestanoví nezávislost těchto úřadů, tito regulátoři o sobě tvrdí, že jsou nezávislí a dovolávají se Evropské unie. Jejich nestrannost v rozhodovací činnosti jim přitom plně zaručuje a určuje správní řád. Podle § 28 odst. 1 tzv. kompetenčního zákona platí, že činnost ministerstev a ústředních správních úřadů řídí a kontroluje vláda České republiky, je tedy možné dospět k názoru, že jsou postaveni nad vládu.¹⁰⁵

Zákon ukládá státním zaměstnancům různá zpřísnění a omezení. Je to například vysílání státního zaměstnance na služební cestu, a to i bez jeho souhlasu, možnost přeložit státního zaměstnance až na dobu 180 dnů v kalendářním roce do jiného služebního úřadu i bez jeho souhlasu, povinnost státního zaměstnance na základě příkazu zastupovat představeného nebo státního zaměstnance zařazeného ve vyšší platové třídě na dobu do 180 kalendářních dnů v roce, zákaz pro představené po dobu výkonu funkcí v politické straně nebo politickém hnutí, zákaz pro státního zaměstnance výkonu jakékoliv jiné výdělečné činnosti než je státní služba, s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, literární nebo umělecké, činnosti znalce nebo tlumočnicka. Představenému nepřísluší vykonávat právo na stávkou.

Mezi benefity neboli kompenzační opatření pro státního zaměstnance lze zařadit právo státního zaměstnance na odbornou literaturu, vztahující se k jím vykonávanému oboru státní služby, právo na poskytnutí služebního volna k individuálním studijním účelům v rozsahu 6 dnů výkonů služby v kalendářním roce, výplatu odchodného, příslib nového systému odměňování státních zaměstnanců, který by měl nabýt účinnosti dnem 1. 1. 2017.

¹⁰⁵ Antonín KOTTNAUER, Zákon o státní službě, s. 20 - 21

Celkově se zákon z tohoto hlediska jeví jako neproporcionální, je v něm obsaženo o mnoho více povinností a omezení státního úředníka než jeho benefitů.¹⁰⁶

Příkladem toho, na co se patrně v zákoně o státní službě zejména zapomělo, je bezdůvodné obohacení, které v zákoně není upraveno, přestože v jiném veřejnoprávním zákonu, kterým je zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, upraveno je. Při aplikaci bude muset být použit § 2991 až 3005 občanského zákoníku.

Kritizován je také ten fakt, že v celém zákoně o státní službě není uvedena ani jediná poznámka pod čarou, která by byla sice nenormativní, ale pomohla by zákon více přiblížit aplikační praxi. Za zcela nestandardní je odborníky označován obsah třinácté části zákona o státní službě o jeho účinnosti, protože tato část obsahuje jen jediné ustanovení, § 207, což je označováno za velmi neobvyklé legislativní řešení. Prováděcí právní předpisy vydané k provedení zrušeného služebního zákona (nařízení vlády č. 85/2003 Sb., a nařízení vlády č. 189/2003 Sb.) nebyly zrušeny. Mínění mnohých současných odborníků je takové, že současný zákon o státní službě je méně zdařilým legislativním dílem, než byl zrušený služební zákon z roku 2002.

Velmi důležitá je otázka slučitelnosti zákona o státní službě s právem Evropské unie, právní úprava je členskými státy ponechána jejich národním právním úpravám, přesto však platí určitá sjednocující pravidla, týkající se veřejné správy, kde se v minulosti Česká republika dostala do potíží v důsledku opakovaných odkladů nabytí úplné právní účinnosti služebního zákona. Nebyly splněny některé předběžné podmínky (ex ante kondicionality), zavedené v Evropské unii v souvislosti s čerpáním peněžních prostředků z příslušných fondů¹⁰⁷.

Zákon prakticky uzavírá vstup na vyšší pozice do státní správy zkušeným profesionálům a odborníkům z jiných sektorů, finančně je prozatím státní správa stále ještě méně atraktivní pro mladé lidi, prozatím bez reformy a nového nastavení odměňování, které by dovolilo větší navýšení platů v odůvodněných případech. Výběrová řízení na místa nadřízených většinou probíhají tak, že se vybírá jen ze stávajících úředníků.

Nová systemizace v zákoně není podložena žádným auditem agend, ani obdobnou analýzou, patrně s časových důvodů. Rychlost přijímání tohoto zákona o státní službě byla evidentně na úkor jeho kvality, takto systémová a zásadní právní norma měla projít podle

¹⁰⁶ Antonín KOTTNAUER, Zákon o státní službě, s. 26 - 27

¹⁰⁷ Antonín KOTTNAUER, tamtéž, s. 32 - 35

mého názoru standartním legislativním procesem a zákon bude muset projít několika novelizacemi. Systém se postupně zavádí, podzákoné právní předpisy k provedení zákona jsou také postupně vydávány. Jedná se o nařízení vlády, vyhlášky, služební předpisy, metodické pokyny, stanoviska.¹⁰⁸

Zákon o státní službě byl novelizován předpisem č. 199/2015 Sb., Nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 (sp. zn. Pl. ÚS 21/14) ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení s platností a účinností od 14. 8. 2015. Dne 7. 11. 2014 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, eventuálně na zrušení některých paragrafů uvedeného zákona. Návrh na zrušení zákona o státní službě jako celku zdůvodňoval navrhovatel protiústavností procedury, jíž byl napadený zákon přijat. Ústavní soud vyhověl jen návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť dospěl k závěru o rozporu tohoto ustanovení s Ústavou (bod 239). Ve zbývajících částech návrh zamítl.¹⁰⁹

Ústavní stížnost prezidenta republiky tedy samotný zákon, jeho platnost a účinnost neohrozila, toto podání nakonec vedlo jen k jeho částečné novelizaci, ústavní soud návrhu prezidenta republiky ve věci služebního zákona vyhověl jen částečně a zákon č. 234/2014, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, je platný a účinný v České republice od 1. 1. 2015.

¹⁰⁸ <http://www.mvcr.cz/sluzba/dokumenty-a-stanoviska.aspx/dostupne/27>. 4 .2016/

¹⁰⁹ <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-199>, Zákony pro lidi, Předpis č. 199/2015 Sb. /dostupné 17. 3. 2016/

5. ZÁVĚR

Nejdůležitějším prostředkem, umožňujícím veřejné správě realizaci svěřených úkolů je lidský faktor, a to státní úředník. V rámci výkonu státní služby je státem úředníkům svěřena správa věcí veřejných tak důležitých, jako je správa a řízení státu, obrana, správa hmotných statků občanů a mnoho dalšího. Průzkum a analýza historie a současnosti úřednictva jsou pozoruhodným badatelským polem, dokazujícím, že právní úprava služebního poměru zaměstnanců ve veřejné správě je podmínkou zefektivnění jejího výkonu a stabilizace. V současnosti by měla tato norma přinést také dostatečnou ochranu před politickými tlaky a transparentní personální politiku.

Úředníci byli v každém ze zkoumaných období vždy velmi důležitou a nepostradatelnou oporou panovníka nebo později státu a služba panovníkovi či státu byla většinou vnímána jako prestižní a vyhledávaná pracovní příležitost. Společensky se řadili státní úředníci ke střední/střední nebo vyšší/střední až vyšší třídě. Jejich počet v různých historických obdobích kolísal, jejich postavení a skladba státního aparátu byla pod přímým vlivem politicko-správních změn a reforem. Z odborných pojednání o veřejné službě vyplývá, že veřejná služba a její stav úzce souvisí s tradicí, mentalitou a obecnou kulturou dané společnosti. Požadavky na kvalitu úředníků a jejich vzdělání se postupně zvyšovaly. Úřad byl po většinu času spíše konzervativním prostředím a úředníci byli povinni dodržovat společenskou sebekázeň. Ženy se mohly ucházet o zaměstnání ve státní správě naplno prakticky až po konci první světové války.

Z historických právních úprav služebních poměrů civilních státních zaměstnanců měla největší význam Služební pragmatika z roku 1914 obsahující znaky kariérního systému, který vyloučil z rozhodování o služebním postupu úředníka nepředvídatelné okolnosti. Znamenal tak pro něj větší jistotu k dosažení vyšší hodnostní třídy a nastavil jasná a přesná pravidla služebního postupu. Veřejnoprávní služební poměr ke státu byl založen jmenováním a úředníci získali jistotu danou definitivním služebním poměrem. Především poskytnutím výhod v sociálním zabezpečení a platovým systémem posílila Služební pragmatika také stavovskou soudržnost a loajalitu rakouské byrokracie, která byla pro stát důležitá při zvládnutí vnitrostátní situace během První světové války. Zákon č. 15/1914 říšského zákoníku, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), ve znění pozdějších předpisů, byl zrušen s účinností od 1. 4. 1950. V socialistické éře se pak právní poměry státních zaměstnanců řídily zákonem č. 66/1950

Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a od 1. 1. 1966 zákoníkem práce.

Právní úprava, která měla modernizovat a reformovat českou státní správu po roce 1989 a jejíž součástí mělo být řešení postavení úředníků státní služby, byla přijata v podobě zákona č. 218/2002 Sb. (služební zákon).¹¹⁰ Služební zákon z roku 2002 ale nikdy nenabyl úplné právní účinnosti, která byla až do roku 2014 neustále odkládána, jak je podrobněji rozebráno v předchozím textu.¹¹¹

Zákon z roku 2002 byl stejně jako současný zákon o státní službě č. 234/2014 Sb., přijat pod velkým tlakem Evropské komise, protože k přijetí takového zákona se Česká republika zavázala při svém vstupu do Evropské unie.

Na nebývale dlouhém období neustálého a opakovaného odkládání přijetí služebního zákona má svůj velký podíl český politický systém a jeho stav. Většina dosavadních politických krizí v ČR byla způsobena také nízkou úrovní politické kultury a kultivovanosti českých politických elit. Politické strany pak jen těžko hledaly minimální prostor pro konsenzus v základních tématech důležitých pro stát, mezi které nepochybně patří také přijetí zákona o státní službě.

Právní úprava státní služby se stala právně účinnou součástí právního řádu České republiky od 1. 1. 2015 a zároveň zrušila zákon č. 218/2002 Sb. Zákon o státní službě upravuje právní poměry státních zaměstnanců jako zcela odlišný zákon než zákoník práce po dlouhých 48 letech.

Někteří odborníci jsou toho názoru, že současný zákon o státní službě je méně zdařilým legislativním dílem, nicméně jeho přijetí má zásadní význam pro celý systém veřejné správy a tisíce jejích úředníků do budoucnosti. Konečně byla odstraněna diskontinuita v oblasti obdobných právních předpisů a zároveň splněny požadavky Evropské komise. Přijetím a aplikací tohoto zákona se naplňuje jeho ústavní předpoklad a zakotvení.

Je pravděpodobné, že služební zákon projde ještě mnohými úpravami, doplněními a změnami. Teprve praxe ukáže, do jaké míry budou efektivní výběrová řízení do státní služby a zda například nedojde k pokusům je nějakým způsobem ovlivňovat.

¹¹⁰ Taisia ČEBIŠOVÁ, Modernizace služebních poměrů, s. 104

¹¹¹ Antonín KOTTNAUER, Zákon o státní službě, s. 21

Zodpovědnost za jejich správný průběh a organizaci nesou státní tajemníci, každý ve svém rezortu. Vzhledem k tomu, že funkce státního tajemníka je hlavní nepolitická funkce, odpovědná za naplňování služebního zákona, docházet by k tomu nemělo.¹¹²

Mottem nového zákona je „profesionalizace státní správy a její odpolitizování.“ Současný náměstek ministra vnitra pro státní službu, nejvýše postavený český úředník, Josef Postránecký, slibuje do budoucnosti stabilní a profesionální státní správu, vstřícnou k občanům a jednoznačné zvýšení kvality práce úřadů. Na splnění těchto cílů má šestileté funkční období.¹¹³

Částečný průzkum historie a současnosti postavení úřednictva ve státě a společnosti, studium teorie správního práva a některých právních norem, spjatých s tématem práce a konzultace s experty vedou k závěru, že samotná podstata práce úřednictva zůstává po staletí stejná či minimálně obdobná. Úředník byl a je nezbytným prostředníkem státu k zajištění jeho řádného chodu, k realizaci obrovského množství správních, legislativních a dalších procesů ve veřejné správě. Garantem moderní dobré správy je stát. Garantem odpolitizované nezávislé a tím pádem i dobré státní správy by pak měl být optimálně uzákoněný pracovně-právní vztah státu a státních úředníků formou zvláštního služebního zákona.

¹¹² <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/rozhovor-s-panem-namestkem-postraneckym.aspx> Hledat nové symboly prestiže, Veřejná správa 2015/8, s. 16-17 /dostupné 3. 3. 2016/

¹¹³ http://www.denik.cz/z_domova/namestek-ministra-vnitra-postranecky-stabilni-statni-sprava-prinese-i-usmev-20150630.html

Deník.cz, Josef Postránecký – Stabilní státní správa přinese i úsměv a vstřícnost /dostupné 15. 4. 2016/

Seznam pramenů a literatury

Prameny

1. Aktový materiál

PRACOVNÍ DOKUMENT EVROPSKÉ KOMISE. Posouzení Národního programu reforem a konvergenčního programu, které pro rok 2014 předložila Česká republika, SWD (2014) 404 final, Brusel: 2. 6. 2014

DOPORUČENÍ RADY ze dne 8. 7. 2014 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2014 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2014, Úřední věstník Evropské unie z 29. 7. 2014 (2014/C 247/03)

SPIS Ministerstva vnitra ČR č. j. MV - 147519-7/MST - 2014

SPIS Ministerstva vnitra ČR č. j. MV - 147519-11/MST- 2014

USNESENÍ VLÁDY ČR č. 924 ze dne 14. 12. 2011

USNESENÍ VLÁDY ČR č. 1068 ze dne 1. 11. 2000

2. Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kterým se určují jednotlivé ústřední orgány a upravuje jejich působnost (kompetenční zákon)

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

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého (recepční norma)

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

Zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 451/1991 Sb., lustrační zákon

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

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)

Zákon č. 281/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2002, o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

Zákon č. 281/2003 Sb., a Důvodová zpráva k tomuto zákonu

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. 123/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a 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

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

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 381/2008 Sb., Zákon, kterým se mění 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, a 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 znění pozdějších předpisů a Důvodová zpráva k tomuto zákonu

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon č. 555/1992 Sb., o vězeňské službě a justiční strážci ČR

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě ČR

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví

Prováděcí právní předpis k provedení zrušeného služebního zákona (nařízení vlády č. 85/2008 Sb., a nařízení vlády č. 189/2003)

Předpis č. 199/2015 Sb., Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. Zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě nebo jeho jednotlivých ustanovení

3. Oral history

Průběžné ústní konzultace a rozhovory s experty Ministerstva vnitra České republiky

Použitá literatura

Taisia ČEBIŠOVÁ, Modernizace služebních poměrů. Evropské trendy a naše situace. Sborník příspěvků z workshopu, Plzeň, Aleš Čeněk s. r. o., 2006

Taisia ČEBIŠOVÁ, Veřejná služba na prahu 21. Století. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 1-2/2001, Praha, Universita Karlova v Praze, 2001

Taisia ČEBIŠOVÁ, Socialistická státní služba, Praha: Universita Karlova, 1981

Dušan HENDRYCH a kol., Správní právo. Obecná část, Praha, Nakladatelství C. H. Beck, 1994

Dušan HENDRYCH a kol., Správní věda. Teorie veřejné správy, Praha, Wolters Kluwer, 2014

Jan JANÁK - Jaromír KUBÍČEK, Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu od r. 1945. Soupis pramenů a literatury, Brno, Universita J. E. Purkyně, 1972

Jan JANÁK, Dějiny správy v českých zemích v letech 1848 – 1918 se soupisy pramenů a literatury, Universita J. E. Purkyně, fakulta filosofická, Brno

Jan JANÁK - Zdeňka HLEDÍKOVÁ - Jan DOBEŠ, Dějiny správy v českých zemích: od počátku českého státu po současnost, Praha, Nakladatelství Lidové noviny, 2005

Antonín KOTTNAUER – Jan PŘIB – Helena ÚLEHLOVÁ – Ludmila TOMANDLOVÁ, Zákon o státní službě. Základní výklad zákona, Praha, Sagit, 2015

Miloslav MARTÍNEK, Příspěvek k poznání sociální struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. Století, Ústav československých dějin, Praha, ČSAV 1975

Pavel MATES, Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848-1989, Skripta, Praha, Vysoká škola ekonomická v Praze, 1996

Jan PICHT a kolektiv, Zákon o státní službě. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, a. s., 2015

PROFESIONALIZACE STÁTNÍ SPRÁVY a zákon o úřednících. Policy paper Transparency International, Česká republika, Praha, červen 2012

RETROINFORMACE 5. Služební poměr zaměstnanců státní správy 1781-1960, Praha, Státní ústřední archiv v Praze, 1992

Karel SCHELLE, Vývoj české veřejné správy. Ostrava: KEY Publishing s. r. o. 2008

Katarína STAROŇOVÁ – Ludmila STAŇOVÁ – Emília SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, Systémy štátnej služby, Bratislava: Univerzita Komenského, 2014

Jiří ŠOUŠA, Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích. Disertační práce, Praha: Universita Karlova v Praze, 2011

František VAVERA a kolektiv, Zákon o státní službě s poznámkami, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, s. 13

Pavla VOŠAHLÍKOVÁ, Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., Český časopis historický, ročník 1994, č. 3, Praha: Knihovna AV ČR

Monika VESELÁ, Státní služba. Diplomová práce, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997

Aleš VYSKOČIL, C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, Praha: Historický ústav, 2009

Aleš VYSKOČIL, Slovník představitelů politické správy na Moravě v letech 1850 – 1918, Praha: Historický ústav 2011

ZAMĚSTNANCI VEŘEJNÍ. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV., Praha: Eurolex Bohemia, 2000

Elektronické zdroje

Webové stránky Ministerstva vnitra ČR o státní službě <http://www.mvcr.cz/sluzba/>

Zákony pro lidi <http://www.zakonyprolidi.cz/>

Stránky epravo.cz <http://www.epravo.cz/>

Zákon o státní službě – Nová problematika veřejného práva

<http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-statni-sluzbe-nova-problematika-verejneho-prava-99740.html> dostupné 1.3.2016

Portál iDnes.cz http://ekonomika.idnes.cz/predsedkyne-eru-vitaskova-zustane-ve-funkci-i-po-1-breznu-pzj-/ekonomika.aspx?c=A160229_161634_ekonomika_rts dostupné 3.3.2016

<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/rozhovor-s-panem-namestkem-postraneckym.aspx>

Hledat nové symboly prestiže, Veřejná správa 2015/8, s. 15-17. dostupné 3.3.2016

Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících. Policy paper Transparency

International Česká republika, Praha: červen 2012

http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/tic_profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich.pdf dostupné 21. 3. 2016

Sbírka právních předpisů. Průvodce zákony ČR, Zákoník práce 65/1965 Sb.,

<http://www.esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sb?DR=SB&CP=1965s065>, dostupné 13. 4. 2016

Deník.cz, Josef Postránecký – Stabilní státní správa přinese i úsměv a vstřícnost, http://www.denik.cz/z_domova/namestek-ministra-vnitra-postranecky-stabilni-statni-sprava-prinese-i-usmev-20150630.html, dostupné 15. 4. 2016,

Beck on-line. Platový zákon. <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzgi3f6mjqgmwtc>, dostupné 18. 4. 2016

„Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy

<http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>, dostupné 18. 4. 2016