

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Státní služba a její diferenciac

Předkládá: Bc. Roman Janáček

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Roman JANÁČEK**

Osobní číslo: **R17N0017P**

Studijní program: **N6807 Veřejná správa**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Státní služba a její diferenciacce**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Charakteristika, modely a zákonná úprava státní služby
3. Principy veřejné správy
4. Obecné principy státní služby
5. Zákon o státní službě, jeho podstata a základní znaky
6. Diferenciacce a vývoj současné právní úpravy jednotlivých druhů státní služby
7. Povaha služebního poměru
8. Služební poměry úředníků, policistů a vojáků
9. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 60 stran**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**

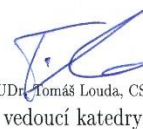
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2018**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2019**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 17. srpna 2018

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „Státní služba a její diferenciací“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Praze dne 37.3.2019

.....

Roman Janáček

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval svému vedoucímu práce JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za odborné vedení, cenné rady, konzultace, ochotu a trpělivost, které mi v průběhu zpracování diplomové práce věnoval.

Úvod.....	1
1. TEORETICKÁ ČÁST	
1.1. Charakteristika, modely a zákonná úprava státní služby.....	2
1.1.1. Veřejná správa a její organizace.....	2
1.1.2. Subjekty veřejné správy.....	3
1.1.3. Státní správa a její uspořádání.....	4
1.1.4. Státní správa jako činnost státu.....	6
1.1.5. Charakteristika státní služby.....	8
1.1.6. Modely státní služby.....	11
1.2. Principy veřejné správy.....	13
1.3. Obecné principy státní služby.....	17
2. PRAKTICKÁ ČÁST	
2.1. Povaha služebního poměru.....	25
2.1.1. Služební poměr – definice.....	27
2.1.2. Služební poměr – druhy.....	31
2.1.3. Právní zakotvení úpravy služebních poměrů státních zaměstnanců.....	32
2.2. Služební poměry úředníků, policistů a vojáků.....	32
2.2.1. Zákon o státní službě.....	33
2.2.2. Zákon o vojácích z povolání.....	39
2.2.3. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.....	42
2.3. Diferenciace jednotlivých druhů státní služby.....	43
2.3.1. Diferenciace dle způsobu vzniku.....	44
2.3.2. Diferenciace dle podmínek přijetí.....	45
2.3.3. Diferenciace dle zaměstnavatele.....	52
2.3.4. Diferenciace dle úpravy povinností.....	53
2.3.5. Diferenciace dle odpovědnosti za porušení povinnosti.....	58
2.3.6. Shrnutí.....	60
2.4. Kritika.....	63
Závěr.....	65
Resume	
Seznam použité literatury	

Úvod

Téma „Státní služba a její diferenciaci“ jsem pro svou diplomovou práci zvolil s ohledem na výkon své profese, neboť jsem státním zaměstnancem a již přes dvacet let sloužím státu ve služebním poměru příslušníka bezpečnostních sborů.

Diplomovou práci jsem systematicky rozdělil do dvou částí, na teoretickou a praktickou část, jež každá je rozdělena do tří kapitol.

Práce má za cíl charakterizovat státní službu v systému veřejné správy a vymezit některé odlišnosti jednotlivých úprav služebních poměrů ve vztahu k pracovním poměrům.

V první části se věnuji veřejné správě a její organizaci, státu jako subjektu veřejné správy a v návaznosti na to uspořádáním státní správy a jejímu vymezení jakožto činnosti státu, tedy státní služby. Snažím se definovat pojem státní služby, její právní úpravu a historické modely s krátkým zamyšlením se nad budoucím vývojem. Používám stanovených principů dobré správy a zásad dobré praxe k vymezení principů veřejné správy a obecných principů státní služby a zmíním i snahu českého veřejného ochránce práv o stanovení hlavních principů dobré veřejné správy.

Ve druhé části se pak zabývám povahou služebního poměru a snahou nalézt jeho legální definici a dále určením druhů služebních poměrů. V České republice můžeme rozlišit služební poměry v tzv. občanské státní službě, které jsou zaměstnaneckým poměrem státních zaměstnanců – úředníků a služební poměry v tzv. zvláštní státní službě, které jsou zaměstnaneckým poměrem příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. Jednotlivé právní úpravy se snažím představit jak z hlediska jejich historického vývoje, tak v současných zněních. Nakonec rozebírám na vybraných institutech pracovněprávní úpravy rozdílů mezi občanskou státní službou, zvláštní státní službou, které jsou reprezentovány služebními poměry a pracovním poměrem a vyjadřuji svůj kritický pohled na nedůsledné naplňování požadavků na obory či zaměření vzdělání jako kvalifikační předpoklady pro odborný výkon služby.

1. TEORETICKÁ ČÁST

1.1. Charakteristika, modely a zákonná úprava státní služby

1.1.1. Veřejná správa a její organizace

Veřejná správa je jednou z nejdůležitějších součástí státního mechanismu řízení věcí veřejných. K samotnému pojmu veřejná správa lze v odborné literatuře najít řadu definic. V materiálním smyslu lze veřejnou správu definovat například jako souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední a místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb, jde tedy o záměrnou činnost vykonávanou ve veřejném zájmu. Ve formálním smyslu jako činnost organizačních jednotek a osob,¹ čili jako souhrn institucí, které tuto činnost vykonávají či jako označení správní činnosti a orgánů, které působí ve veřejném zájmu a spravují veřejné záležitosti.

Veřejná správa je jedním z nástrojů veřejné moci. V české teorii veřejné správy nalezneme dva pohledy na veřejnou správu - na materiální (některými autory nazývanou „funkční“) a na formální („organizační“) pojetí veřejné správy.²

Podle povahy nositele veřejné moci se veřejná správa člení na státní správu, samospráva a „ostatní“ veřejnou správu. Zatímco u samosprávy jsou nositeli veřejné moci územní a zájmové korporace, u státní správy je to stát. Nositelem „ostatní“ správy není ani stát ani samosprávné korporace, ale jiné, často nezávislé instituce (např. centrální banka, ústavy poskytují veřejné služby).³ V tomto případě se jedná o užší pojetí veřejné správy. V širším pojetí je pak veřejná správa představována mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní.

Hlavním cílem činnosti veřejné správy – správy věcí veřejných je naplňování veřejného zájmu.

¹ POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*, s. 55

² OCHRANA, František, Milan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa* [online], s. 27

³ POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*, s. 55

1.1.2. Subjekty veřejné správy

Veřejnou správu vykonává především stát, který je jejím primárním nositelem a veřejnou správu vykonává prostřednictvím svých orgánů, které se při výkonu státní správy označují jako správní úřady. Veřejnou správu však v postavení správních úřadů mohou vykonávat i subjekty soukromoprávní a to v případech, kdy zákonodárce zákonem státu umožní výkon veřejné správy na tyto subjekty přenést.

Tyto subjekty pak při výkonu veřejné správy získávají veřejnoprávní postavení a souhrnně se označují jako veřejnoprávní korporace. Při výkonu veřejné správy jsou veřejnoprávní korporace správními úřady.⁴

Stát, veřejnoprávní korporace a jejich veřejná moc

Hlavním garantem prosazování veřejného zájmu je stát. V přenesené působnosti jsou to i veřejnoprávní korporace (správní úřady). Tito při výkonu veřejné správy disponují v rámci svého nadřazeného postavení veřejnou mocí, která je oprávněna autoritativně rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob nebo tato autoritativně osvědčovat. Veřejná moc se tak stává vedle veřejného zájmu ústředním prvkem veřejné správy.

Veřejnou moc můžeme podle jejího nositele dělit na státní moc a tzv. ostatní veřejnou moc. Státní moc je vykonávána státními orgány – správními úřady, ať již ústředními či územními. Ostatní veřejná moc je vykonávána nestátními, samosprávnými subjekty – veřejnoprávními korporacemi, jež můžeme dále dělit na územní (obce a kraje) a zájmové (profesní komory).

Veřejná moc je zákonem daná nebo v důsledku rozhodnutí státu získaná způsobilost subjektu přímo nebo zprostředkovaně a z nadřazeného postavení autoritativně rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob a to bez ohledu na vůli osoby, jež je objektem jejího působení.

Efektivní výkon veřejné moci je podpořen státním donucením v podobě exekuční vykonatelnosti jejich rozhodnutí. Činnost veřejné správy však nelze redukovat jen na výkon veřejné moci, neboť tato v sobě obsahuje i celou řadu

⁴ OCHRANA, František, Milan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa* [online], s. 15

dalších činností postrádajících rozhodovací činnost jako například správa jiných veřejných záležitostí v rámci správy fiskální.⁵

Z hlediska státovědy lze státní moc definovat jako univerzální schopnost státu prosazovat na svém území svou vůli, vyjádřenou v právním řádu, včetně prostředku donucení.⁶ Prostřednictvím státní moci je pak stát schopen plnit své úkoly. Jejich přenesením na státní orgány se plnění úkolů stává jejich působností a k jejichž realizaci je jim zákonem svěřena pravomoc vydávat závazná a vynutitelná rozhodnutí.

1.1.3. Státní správa a její uspořádání

Státní správa, která je tradičně považována za osu veřejné správy, se z hlediska subjektů, které ji vykonávají, dělí na státní správu přímou a nepřímou. Přímými vykonavateli jsou správní orgány jako organizační složky státu, zatímco nepřímými vykonavateli jsou subjekty, na něž byl zákonem nebo organizačním rozhodnutím delegován ve vymezeném rozsahu výkon státní správy.⁷

Organizace státní správy

Vykonavateli státní správy jsou především orgány státu označované jako správní úřady. Soustavu ústřední státní správy představují ministerstva a jiné ústřední správní úřady s celostátní působností, jako přímí vykonavatelé státní správy. Tyto úřady mají působnost na celém území státu a nejsou podřízeny žádnému jinému speciálnímu správnímu úřadu, jedná se o přímé vykonavatele veřejné správy. Právní postavení ústředních správních úřadů je dáno Ústavou České republiky⁸ a kompetenčním zákonem.⁹

Ministerstva a jiné ústřední správní úřady lze zřídit pouze zákonem. Zákonem se vymezuje také jejich působnost a pravomoc. Tyto orgány jsou oprávněny na základě zákona a v jeho mezích vydávat normativní správní akty,

⁵ HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa* [online], s. 8

⁶ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*, s. 67

⁷ POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*, s. 55

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

pokud jsou k tomu zmocněny na základě speciálního zákonného zmocnění. Kompetenční zákon vymezuje zásady činnosti těchto orgánů, jejich vzájemné vztahy včetně spolupráce a vztah vlády a ministerstev. Působnost jednotlivých ministerstev vymezuje kompetenční zákon rámcově a dále je konkretizována v celé řadě zvláštních zákonů upravujících jednotlivé úseky státní správy, resp. jejich jednotlivé složky.

a) ministerstva – v současné době v ČR působí 14 ministerstev, jejichž výčet obsahuje § 1 kompetenčního zákona. V čele stojí ministr;

b) další úřední správní úřady řízené vládou – Kompetenčním zákonem označované jako ústřední orgány státní správy¹⁰ mají charakter jiných správních úřadů s celostátní působností a specializovanou věcnou působností řízených vládou. V současné době existuje 16 ústředních orgánů státní správy. V čele stojí vedoucí, předseda nebo ředitel, zpravidla jmenovaný vládou, popř. prezidentem republiky na návrh vlády. Vykonávají speciální působnost na vyhrazeném úseku státní správy. Působnost a postavení těchto správních úřadů jsou konkrétně vymezeny ve zvláštních zákonech;¹¹

Plnění úkolů státní správy vyžaduje široké spektrum činností, kdy nelze a zpravidla ani není žádoucí zajišťovat všechny činnosti centrálně. Ústřední orgány státní správy, které věcně zastřešují jednotlivá odvětví státní správy, řeší základní a koncepční otázky. Ostatní činnosti je třeba svěřit jiným orgánům, které bezprostředně působí na konkrétní společenské vztahy. Těmito orgány jsou:

c) jiné správní úřady s celostátní působností, podřízené ministerstvu nebo ústřednímu správnímu úřadu - Tyto orgány mají postavení organizační složky státu, a tudíž nejsou samostatnými právníckými osobami, nemohou vystupovat svým jménem a jejich jednání je jednáním státu. Zpravidla jsou podřízeny konkrétnímu ministerstvu nebo ministrovi nebo ústřednímu správnímu úřadu. V některých případech jsou přímou součástí ministerstva;

d) nezávislé správní orgány – subjekty, které nejsou součástí organizační soustavy státní správy. Tyto orgány jsou organizačními složkami státu, jsou financovány ze státního rozpočtu, ale nejsou vládě ani ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu

¹⁰ § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

¹¹ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní úřady* [online], s. 13-14

podřízeny. Z hlediska územní působnosti mají zpravidla působnost na celém území státu. Nezávislé správní orgány nemají jednotnou strukturu ani právní formu. Kategorie nezávislých správních úřadů se tak zčásti překrývá s kategorií dalších ústředních správních úřadů dle § 2 kompetenčního zákona.¹²

1.1.4. Státní správa jako činnost státu

U veřejné správy je nutno brát v úvahu její členění na státní správu a na samosprávu.

Státní správa¹³ představuje jednu z forem činnosti státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která obsahuje jak prvky řízení, tak prvky regulace.

Řídící prvky v činnosti státní správy souvisejí s její organizující povahou a projevují se v jejím cílovém zaměření. Státní správa se projevuje jako řízení tehdy a tam, kde smyslem její činnosti jsou nově dosahované stavy. Přitom je nutno uvést, že státní správa si nestanoví tyto cíle sama, nýbrž v základní rovině jsou odvozovány od zákonů jakožto aktů orgánů zákonodárné moci.

Regulační prvky v činnosti státní správy potom souvisejí především s její mocensko-ochranným působením. Posláním regulace obecně je udržení žádoucího stavu v určitých mezích, resp. obnovení předchozího stavu, který byl nežádoucím způsobem narušen. Regulaci je tak možno označit za proces cílené stabilizace chování subjektů, a v obsahu státní správy se uplatňuje tehdy a tam, kde státní správa vystupuje jako ochránce a garant určitého zákonného stavu.

Státní správa¹⁴ je systém vertikálně a hierarchicky organizován na principu nadřízenosti a podřízenosti. V rozhodování se postupuje monokraticky, avšak existují i orgány kolektivní. V ustavování orgánů státní správy převládá jmenování, volba je výjimečná. Autonomie rozhodování je omezená. Přezkum rozhodnutí je možný z hlediska věcné správnosti.

¹² POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní úřady* [online], s. 15

¹³ SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*, s. 41

¹⁴ SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*, s. 46

Státní správa je činnost státu povolána k realizaci výkonu moci. Touto činností je sledována autoritativní realizace obsahu zákonů, jakožto mocenských aktů orgánů zákonodárné moci a to zpravidla na základě příslušného zákonného zmocnění s možností vystupovat nařizovacím způsobem. Státní správa tak ve své činnosti zahrnuje pravomoc sloužící k výkonu obsahu zákonů i když dochází k určité provázanosti na obsah obecně závazných předpisů samosprávy.

Státní správa jako činnost státu povolána k realizaci jeho výkonné moci je takovou činností výkonnou, která je současně činností podzákonnou a nařizovací. Podstatou poslání státní správy je pak provádění zákonů. Státní správa jako zvláštní forma činnosti státu je vymezena a určována zákony. Obsah zákonů jednak provádí, jednak se jejich obsahem řídí.

Adresáty působení státní správy jsou jednak občané jako fyzické osoby, jednak organizace, příp. jiné právnické osoby, vůči nimž státní správa směřuje a je vykonávána. Vnitřní činnost státní správy je vnitroorganizační záležitostí a z pohledu plnění úkolů, pro jejichž realizaci je systém orgánů státní správy zřízen, není činností hlavní, nýbrž činností, jejímž posláním je zajistit jeho žádoucí a reálné fungování.¹⁵

Subjektem státní správy jakožto činnosti státu je sám stát, představovaný jednotlivými příslušnými orgány státní správy, a správa jimi vykonávaná je realizována jménem státu a v jeho zájmu. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle, a realizuje ji ve vztahu k objektům, jež jsou nuceny se tomuto působení podřídit, a to aniž by státu byly organizačně podřízeny.

Objekty státní správy při plnění jejího vlastního poslání nejsou součástí organizačního systému státní správy a mají svébytné, na státní správě jinak nezávislé postavení. Jedná se zejména o fyzické a právnické osoby, které se však musí podřídit rozhodnutím orgánů státní správy.

Správa – vymezení pojmu¹⁶: Správa je vedení záležitostí. Blízkým pojmem je také řízení. Pojmu správa se však používá ve vztahu ke specifickým společenským procesům, zatímco řízení i ve vztahu k technickým procesům a vztahuje se k vlastnímu rozhodovacímu procesu. Správa je pak výkonnou částí

¹⁵ SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*, s. 41

¹⁶ SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*, s. 41

rozhodovacího procesu. V právu se používá více pojmu správa. Ve vztahu ke státu známe pojem státní správa.

Funkce státní správy:

- Aplikace práva
- Realizace státní politiky v nejširším slova smyslu

1.1.5. Charakteristika státní služby

Pojem

Pojem služba¹⁷ se používá k charakteristice činnosti státu, zejména na úseku státní správy, tradičně především na úseku sociálním, zdravotním, kulturním a školském. Tento termín se rozšířil i do dalších oblastí, takže mluvíme o službě (službách) zajišťovaných na úseku zdravotnictví, veřejného pořádku a bezpečnosti, veřejné dopravy a podobně. Zaměstnancům a dalším subjektům, kteří konají určitou činnost pro stát a z jeho pověření, říká se, že jsou ve státní službě.

Státní služba

Termínu státní služba se používá jako označení pro a) činnost, b) právní režim osob působících ve státním aparátu.¹⁸

Státní služba je tedy chápána v první řadě jako označení pro činnost státních zaměstnanců. V rámci činnosti státního aparátu a k jejímu zajištění se vytváří celá škála různých společenských vztahů, jednak uvnitř jednotlivých státních orgánů a jejich systémů, jednak mezi nimi a externí sférou (občany a organizacemi). Státní zaměstnanci v nich vystupují jako nositelé specifických, tzv. služebních práv a povinností a jako takoví bývají podrobeni i zvláštnímu systému odpovědnostnímu. Jejich postavení je pak regulováno řadou právních norem, které spadají především do oblasti veřejného, resp. správního práva.

V právním smyslu je státní službu možno definovat obecně jako souhrn právních norem, které upravují postavení pracovníků státního aparátu. Tyto právní

¹⁷ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*, s. 15-16

¹⁸ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*, s. 16

normy určují předpoklady pro zastávání funkcí ve státě, vznik, průběh a zánik služebních vztahů, práva povinnosti a odpovědnost pracovníků, obsahují tedy právní režim pracovníků státního aparátu.

Státní služba je pak charakterizována jako organizačně právní institut, který má své organizační formy a je upraven právními normami. V tomto smyslu institut státní služby zahrnuje nejen normy, upravující právní režim pracovníků státního aparátu, ale i ustanovení, regulující organizaci státní služby, která navazují na organizační strukturu státního aparátu.¹⁹ Cílem státní služby je zajišťování státních potřeb.

Pod pojmem státní služba obvykle rozumíme právní poměry zaměstnanců ve státní správě. Je nutno rozlišovat zaměstnance státu, kteří konají ve správních úřadech práci v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu, se státními zaměstnanci, kteří ve správních úřadech vykonávají státní službu ve služebním poměru. Tito státní zaměstnanci se podílejí na výkonu veřejné správy na rozdíl od zaměstnanců státu, kteří jsou také zařazení ve správních úřadech, ale na výkonu veřejné správy se nepodílí a zabezpečují obslužné, provozní nebo administrativní činnosti. Karel Klíma²⁰ hovoří o typických znacích služebního poměru takto: „*Zaměstnanecký vztah se zakládá k určitému státu a zaměstnanec jej často stvrzuje slibem věrnosti (republice, Jeho Veličenstvu apod.). Zaměstnanecký vztah (služební poměr) je založen jmenováním na základě výběru v konkurzu. Na jmenování není nárok. Stát rozhoduje, koho si vybere s nejvyšší zárukou odbornosti a loajality*“.

Pro výkon určité státní funkce jsou obvykle určeny zákonné podmínky, jež je nutno splnit. Stát si může po určitou dobu zaměstnance prověřit, zda-li splňuje zákonné a morální podmínky výkonu funkce. Ve služebním poměru státního zaměstnance jsou založeny zvýšené povinnosti i požadavky na vzdělání a zvyšování kvalifikace. Státní zaměstnanec je povinen dodržovat služební kázeň a v případě jejího porušení podléhá kárné odpovědnosti.

¹⁹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*, s. 17

²⁰ KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 205, 206

Právní úprava státní služby

Státní služba může být upravena některým z následujících způsobů²¹:

- Úprava veřejnoprávní – v ČR stejně jako ve Francii, Itálii, Rakousku, Německu a Belgii.
- Úprava soukromoprávní – vychází z principů pracovního poměru, kdy akceptuje zvláštnosti pracovního poměru při výkonu státní správy, jedná se tedy soukromoprávní úpravu s veřejnoprávními prvky. Umožňuje založit pracovní poměr na relativně flexibilnějším základu.

Vztahy ve státní službě lze tedy rozlišit na základní pracovněprávní vztahy, jež mají charakter soukromoprávní a služební poměry s charakterem veřejnoprávním.²² Dle obsahu pracovní náplně lze rozlišit státní zaměstnance zabývající se administrativním chodem státu (občanská státní služba) a státní zaměstnance podílející se na zajištění obrany a bezpečnosti (zvláštní státní služba).

Jiné členění nahlíží na státní zaměstnance z pohledu právního předpisu, ve kterém jsou upraveny jejich pracovněprávní vztahy ke státu. Za prvé na pracovněprávní vztahy řídicí se zákoníkem práce²³, za druhé na pracovněprávní vztahy řídicí se speciálním zákonem za subsidiárního použití zákoníku práce²⁴ a za třetí služební poměry²⁵.

Služební poměry se odlišují od ostatních svou komplexní právní úpravou s minimálními vazbami na zákoník práce, s výjimkou velmi specifického služebního poměru státních zaměstnanců. I služební poměry podléhají jisté systematické, která je dělí na služební poměry státních zaměstnanců řídicích se zákonem o státní službě²⁶, služební poměry příslušníků bezpečnostních sborů upravené v zákoně o

²¹ NOVOTNÝ, Vladimír, Karel KLÍMA, Kristína KRÁLIKOVÁ a Ladislav DUDOR. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika)*, s. 31

²² HORECKÝ, Jan a Petr MACHÁLEK. *Právní poměry při výkonu závislé práce ve veřejné správě*, s. 12.

²³ Např. kuchař, uklízečka, údržbář – různé technické či pomocné práce konané ve státních institucích.

²⁴ Např. soudci, jejichž pracovní poměr se řídí zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

²⁵ Úředníci, příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání

²⁶ Zákon č. 234/2014 Sb.

služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů²⁷ a služební poměry vojáků z povolání řídicích se zákonem o vojácích z povolání²⁸.

Ústavní rozměr státní služby²⁹

Veřejnoprávní status úředníků je v první řadě problémem ústavním. Právě z ústavy by totiž mělo být patrné, zda má postavení úředníků zvláštní rozměr a v jakém poměru je jejich veřejnoprávní status na straně jedné a soukromoprávní status na straně druhé.

Ústavní listina z roku 1920, považovaná za jeden z inspiračních zdrojů platné české ústavy, nemohla výhradu zákonné úpravy úřednického statusu použít vzhledem k stavu recipované právní úpravy, ale dílčí obsahová ustanovení do ústavního pořádku začleňovala. Tak například stanovila, že v nižších státních úřadech správních mají podle možnosti vedle profesionálních úředníků působit i občané. Veřejní zaměstnanci i občanští členové správních úřadů byli rovni před zákonem.

Do řady ústav demokratických států byla postupem doby stále častěji zařazována ustanovení předurčující zákonnou úpravu státní služby.

1.1.6. Modely státní služby

Státní služba, stejně jako systémy veřejné správy v různých zemích, se v průběhu historie postupně vyvíjela. V současné době lze na evropském kontinentu dle určitých **obecných znaků** lze vymezit dva základní systémy státní služby.³⁰

1) Kariérní systém

Kariérní systém vznikl v Evropě především v souvislosti s profesionalizací veřejné správy. Vyvinul se a přetrvává ve většině zemí evropského kontinentu. U

²⁷ Zákon č. 361/2003 Sb.

²⁸ Zákon č. 221/1999 Sb.

²⁹ PICHRT, Jan, Martin KOPECKÝ a Jakub MORÁVEK, *Služební vztahy a výkon závislé práce*, s. 117

³⁰ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 18-19

nás existoval za Rakouska-Uherska a za první republiky a byl označován jako tzv. definitiva.

Jeho podstatou je v zásadě nezrušitelný výkon služby státního zaměstnance pro stát. Služební poměr zaručuje jistotu setrvání ve státní službě až do doby odchodu do důchodu, přičemž je garantován služební postup dle odsloužených let. Základním znakem je trvalost a nezrušitelnost služebního poměru poté, co je státní zaměstnanec jmenován do definitivního, zpravidla doživotního služebního poměru, pokud splňuje předepsané požadavky a nedopustí se deliktu, s nímž je spojeno propuštění ze státní služby.

Z evropských států splňují dlouhodobě charakteristiku kariérního systému státní služby podle uvedených kritérií nejlépe Belgie, Francie, Německo, Rakousko, Řecko, Lucembursko, Portugalsko a Irsko.

2) Meritní systém

Tento model vznikl v USA, kde nahradil tzv. systém spoils³¹. Podstatou tohoto modelu je existence seznamu systemizovaných služebních míst. Pracovník je přijímán na určité funkční místo na základě výběrového řízení a to pro svou kvalifikační způsobilost zastávat právě toto místo a na něm v podstatě setrvává po dobu svého zaměstnání. Nejde o celoživotní zaměstnání, nepočítá se s využitím zaměstnance případně ve více odlišných funkcích. V systému merit se důraz klade na specializaci, chybí znak trvalosti a nezrušitelnosti služebního poměru.³²

Každý z těchto systémů má určité přednosti i nedostatky. Kariérní model tím, že zaručuje trvalost služebního poměru a automatický služební postup, napomáhá stabilitě, ale na druhou stranu není schopen pružně reagovat na aktuální požadavky a potřeby, zejména ve vztahu k personálním otázkám. Systém merit je dynamičtější co do výběru a postupu, spočívá však na velmi rozsáhlé a podrobné soustavě funkčních míst, obtížně měnitelné, rigidní; státní zaměstnanci jsou vlastně

³¹ Z angličtiny = kořist; strana, která zvítězila ve volbách, pohlížela na veřejné úřady jako na svoji kořist pro své členy a voliče. Systém spoils navazoval na americký systém dvou politických stran, přičemž strana, která vystřídala svou odpůrkyni v důsledku voleb, pohlížela na veřejné úřady jako na kořist (spoils) pro své členy a voliče. V praxi to znamenalo vždy po volbách totální výměnu státního aparátu odshora dolů. Tento systém – otevřeně stranický – se pro časté střídání funkcionářů a zanedbávání odborných kritérií projevil jako neefektivní i politicky neudržitelný

³² ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*, s. 27

k těmto funkčním místům po dobu setrvání ve veřejné službě jaksi připoutáni, což stěžuje jejich všestrannější využití.³³

Budoucí vývoj

Vývoj státní služby se přizpůsobuje národním či místní specifikům a všechny evropské země se stále snaží modernizovat státní službu. Co se týká kariérního modelu státní služby, zdá se, že tento je na ústupu. Definitivou daná určitá uzavřenost tohoto systému, spojená s nemožností nahradit konkrétního státního zaměstnance, který už není dostatečně „pružný“, ale nedopustil se žádného deliktu, protože by mohl být ze služby propuštěn, má v dnešním rychle se měnícím světě, se stupňujícími se nároky na flexibilitu, výrazně menší možnosti reakce na aktuální potřeby. Stejně tak opakovaně objevující se požadavky na efektivní a ekonomicky udržitelnou veřejnou správu mají za následek snahy o hledání úspor ve veřejné správě, což není zrovna kompatibilní s definitivním služebním poměrem a jeho platovým ohodnocením (zaručeně rostoucím v čase), jakožto kompenzačním prostředkem za mnohá omezení. Některé státy proto omezují kariérní model jen na nejvyšší pozice ve veřejné či státní správě (Německo, Itálie), kdy kariérní model se tak dotýká pouze zlomku státních zaměstnanců. V řadě zemí pak jdou cestou kombinace obou modelů, tj. kariérního a meritního, kdy z obou systému se snaží použít to „dobré“, vyzkoušené či osvědčené, aby při požadavku úspornosti byli schopni realizovat moderní, flexibilní, kvalitní, efektivní a současně levnou veřejnou správu.

1.2. Principy veřejné správy

Na veřejný sektor jsou kladeny požadavky na zvýšení kvality, efektivnosti, hospodárnosti poskytovaných služeb. Tyto tlaky jsou v evropském kontextu zastřešovány především Radou Evropy a Evropskou Unií. Tyto instituce se pak snaží dávat určitý návod, jak těchto požadavků dosáhnout. Jedním z nejdůležitějších komponentů tohoto návodu je právo na dobrou správu. Pojem dobré správy je tak pojmem nadnárodním, který není založen na tradici jednoho či

³³ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*, s. 28

několika států, ale jedná se o pojem, který v sobě kumuluje ty nejdůležitější, nejzákladnější a nejobecnější principy, které jsou společné pro všechny členské státy EU.

Principy dobré správy

Na koncept dobré správy se nejčastěji pohlíží jako na určitý návod, jak správně řídit společnost či organizaci, jak tvořit rozhodnutí a jak je následně realizovat. Přes množství pokusů definovat samotný pojem se většinou setkáváme s výčtem zásad, principů a úkolů, které by měly samotnou podstatu konceptu dobré správy naplnit.

Dobrá správa totiž promítá schopnosti státu sloužit svým občanům, přičemž důraz je kladen na pravidla, procesy a chování. Do této kategorie spadá způsob, jakým jsou prováděny veřejné funkce, jakým jsou spravovány veřejné zdroje či jakým způsobem je uplatňována veřejná regulace. Pojem je tak chápán jako stěžejní pro stabilitu a výkonnost společnosti.³⁴

Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě

Základním dokumentem obsahujícím právo na dobrou správu je Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 20. června 2007.³⁵

Dokument obsahuje doporučení rozvíjet dobrou veřejnou správu: v rámci zásad zákonnosti a demokracie, organizací a fungování veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležitě využívání vynaložených prostředků, podporovat právo na dobrou veřejnou správu v zájmu všech, a to přijímáním tam, kde je to vhodné, norem uvedených v modelovém kodexu, připojeném k tomuto doporučení.

³⁴ DUBSKÝ, Zbyněk. *Veřejná správa v EU*, s. 7-8.

³⁵ Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy členským zemím o veřejné správě/Good Governance, dostupné 4.3.2019 na

https://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MV936K/um/Doporuceni_VM_RE_2007_7-cesky.pdf

Dodatkem Doporučení je pak Kodex dobré veřejné správy³⁶. Tento kodex upravuje zásady a pravidla, jež by měly veřejné orgány³⁷ aplikovat ve svých vztazích k soukromým osobám³⁸ s cílem dosáhnout dobré veřejné správy.

Kodex dobré veřejné správy obsahuje tři sekce:

V Sekci I. vymezuje zásady dobré veřejné správy:

- 1) **Zásada zákonnosti**, tzn. konání v souladu s právem, dodržování vnitrostátních zákonů a mezinárodního práva, držet se určených postupů a pravomocí;
- 2) **Zásada rovnoprávnosti**, tzn. jednat s každým stejně bez ohledu na pohlaví, národnost, víru, přesvědčení;
- 3) **Zásada nestrannosti**, tzn. jednat nestranně a objektivně;
- 4) **Zásada proporcionality**, tzn. realizovat opatření jen v těch případech, ve kterých je to nutné a to jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení požadovaného cíle;
- 5) **Zásada právní jistoty**, tzn. neovlivňovat práva retroaktivními opatřeními;
- 6) **Zásada konání v přiměřené časové lhůtě**
- 7) **Zásada participace**, tzn. umožnit účast osobám, kterých se to dotýká, na správním rozhodování;
- 8) **Zásada úcty k soukromí**, tzn. zabezpečit osobní údaje a informace tak, aby nemohly být zneužity;

³⁶ Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy členským zemím o veřejné správě/Good Governance

³⁷ Kodex termín „veřejné orgány“ pro svůj účel definuje jako jakýkoliv subjekt veřejného práva jakéhokoliv druhu a na jakékoliv úrovni, včetně státních, místních a autonomních orgánů poskytujících veřejnou službu nebo jednajících ve veřejném zájmu a jakýkoliv subjekt veřejného práva vykonávající výlučné právo veřejného orgánu zodpovědného za poskytování veřejné služby či jednajícího ve veřejném zájmu.

³⁸ Kodex termínem „soukromé osoby“ pro svůj účel označuje jednotlivce a právnické osoby podléhající soukromému právu, které jsou předmětem činnosti veřejných orgánů.

9) Zásada transparentnosti, tzn. informovat o své činnosti

V Sekci II. je obsažena definice a pravidla řídicí správní rozhodnutí jako zahájení administrativních rozhodnutí, žádosti soukromých osob a jejich právo být slyšeny s ohledem na individuální rozhodnutí, právo účastnit se jistých neregulovaných rozhodnutí, forma správních rozhodnutí, jejich zveřejnění, vstup v platnost a jejich výkon či změny.

V Sekci III. je pak upraveno odvolání proti správním rozhodnutím a náhrada škody.

Dokumenty RE, z kterých Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě vychází:

Před vydáním komplexního dokumentu, jenž shrnuje základní právo jednotlivce na dobrou správu a zásady dobré správy, byla vypracována Radou Evropy celá řada listin, jejichž obsahem jsou dílčí prvky dobré správy jako celku. Jedná se zejména o tyto dokumenty:

- Usnesení (77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů
- Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů;
- Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů;
- Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti;
- Doporučení R(87)16 Výboru ministrů o správních postupech ovlivňujících značné množství osob;
- Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám;
- Doporučení R(2000)6 Výboru ministrů o postavení veřejných činitelů v Evropě;
- Doporučení R(2000)10 Výboru ministrů o kodexech chování pro veřejné činitele;

- Doporučení Rec(2002)2 Výboru ministrů o přístupu k oficiálním dokumentům;
- Doporučení Rec(2003)16 Výboru ministrů o výkonu správních a soudních rozhodnutí na poli správního práva;
- Doporučení Rec(2004)20 Výboru ministrů o soudní revizi správních úkonů;

Veřejný ochránce práv v České republice

O stanovení hlavních principů dobré veřejné správy se u nás pokusil veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl na pracovní konferenci konané dne 22.3.2006 v kongresovém sále Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně. Souhrn hlavních principů byl vyprofilován z poznatků z dosavadní praxe, kdy vycházel ze stížností poukazujících na nedostatky ve státní správě. Dobrou správu definoval jako pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto lze spravedlivě požadovat³⁹. Celkem stanovil deset hlavních principů dobré správy: soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.⁴⁰

1.3. Obecné principy státní služby

Základní principy, které vymezují postavení státních zaměstnanců v Evropě, jsou podchyceny v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2000.⁴¹

Několikaletá aktivita, zaměřená na přípravu tohoto dokumentu, byla vyvolána Doporučením Parlamentního shromáždění 1303 (1996), které navrhlo zařadit na program druhého vrcholného shromáždění hlav států a vlád Rady Evropy mj. úkol vypracovat Evropskou konvenci o státní službě, která by stanovila standardy, týkající se etiky a jistoty zaměstnání. V následujícím roce Parlamentní shromáždění přijalo v souladu s uvedeným usnesením Doporučení 1322 (1997)⁴² o

³⁹ Principy dobré správy. Dostupné dne 27.3.2019 z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf.

⁴⁰ *Veřejný ochránce práv* [online]. Dostupné dne 27.3.2019 z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

⁴¹ *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy - Recommendation No R(2000)6* [online]. Dostupné dne 27.3.2019 z: [https://books.google.cz/books?id=RZPezRCHwDIC&printsec=frontcover&dq=Recommendation+No+R\(2000\)6&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwjtvLeMiKLhAhXPsqQKHT-sB6kQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Recommendation%20No%20R\(2000\)6&f=false](https://books.google.cz/books?id=RZPezRCHwDIC&printsec=frontcover&dq=Recommendation+No+R(2000)6&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwjtvLeMiKLhAhXPsqQKHT-sB6kQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Recommendation%20No%20R(2000)6&f=false).

⁴²

státní službě v rozšířené Evropě. Konstatuje, že „*ustavení a konsolidace demokratických institucí ve střední a východní Evropě vyžaduje existenci veřejné správy, loajální k voleným představitelům a s patřičným vztahem k občanům, jimž slouží*“.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům k postavení státních zaměstnanců v Evropě je poměrně stručný dokument, jehož jádro tvoří 17 zásad dobré praxe, kterými se má řídit příslušná legislativa a praxe. Dokument vyjadřuje „evropský standard“ a jako takový může být použit kýmkoli, tedy i občany, politickými a jinými subjekty ke kritice práva a praxe, k prosazování jejich změn apod. Členské země jsou si toho vědomy, proto při projednávání takových dokumentů na expertní a posléze politické úrovni dbají, aby doporučení nebyla v rozporu s vnitrostátními možnostmi, zejména pak nepřekročila meze, dané jejich právním pořádkem, především Ústavou. Smyslem je poskytnout vodítka pro zákonodárství a praxi členských zemí.⁴³

V Preambuli Doporučení je uvedeno opodstatnění návrhu, zejména:

- Podstatná úloha veřejné správy v demokratické společnosti a potřeba jejího adekvátního vybavení lidmi, schopnými na potřebné úrovni plnit svěřené úkoly;
- Důraz na principy právního státu, neutralitu a loajálnost vůči demokratickým institucím a vztah vůči občanům, kterým státní zaměstnanci slouží;
- Zaměstnanci jsou klíčovou složkou veřejné správy, musí proto mít potřebnou kvalifikaci a náležitě právní a hmotné podmínky;
- Podpora participace zaměstnanců na rozhodování, týkajícím se organizace a principů výkonu veřejných úkolů;
- Veřejní zaměstnanci mají specifické povinnosti a práva, z toho titulu, že slouží státu, ale především jsou občany a mají mít pokud možno stejná práva jako ostatní občané;
- Obecnou tendenci v evropských státech je reformovat státní službu za účelem zvýšení její účinnosti, výkonnosti a úrovně poskytování služeb občanům.

⁴³ *Veřejná služba na prahu 21. století: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE*. Praha: Karolinum, 2001(1-2). ISSN 0323-0619, s. 19-20

Principy mají být aplikovány bez ohledu na to, do kterého ze dvou hlavních systémů státní služby daná země patří, protože tvoří „*samotný základ účelné a na občany orientované státní služby*“⁴⁴.

V příslušných dokumentech se konstatuje, že nebylo možno podat jednotnou definici státní služby vzhledem k různorodosti jednotlivých systémů a také proto, že ve většině zemí probíhají reformy, které podstatně mění postavení osob, zaměstnaných ve veřejné správě. Přesto určité společné rysy, vyznačující výkon veřejných úkolů, umožnily formulovat obecné principy, které charakterizují postavení těchto osob.

Jednotlivé principy

Níže uvádím výčet jednotlivých principů doplněný komentářem Taisie Čebišové⁴⁵:

1) Právní rámec postavení státních zaměstnanců a jeho implementace

„Právní rámec a obecné principy týkající se postavení státních zaměstnanců mají být stanoveny zákonem nebo kolektivními smlouvami a jejich implementace má být ponechána vládě a/nebo jiným kompetentním orgánům nebo řešena v rámci kolektivního vyjednávání“.

2) Orgán odpovědný za státní zaměstnance

„Politika řízení (správy) vztahující se k státních zaměstnancům, má v podstatě spočívat na vládě. V zájmu účinného fungování státní služby je podstatné, aby nedocházelo ke kompetenčním konfliktům mezi odpovědnými orgány“.

Vrchní odpovědnost za státní službu má v některých případech vláda (Bulharsko, Lotyšsko), premiér (Francie), jinde neexistuje centralizovaná odpovědnost za vytvoření administrativního rámce (případ federální států – Rakousko, Belgie). V Maďarsku a Portugalsku jsou zásady uspořádání státní služby rozhodovány parlamentem a implementuje je vláda.

⁴⁴ *Veřejná služba na prahu 21. století: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE*. Praha: Karolinum, 2001(1-2). ISSN 0323-0619, s. 20

⁴⁵ *Veřejná služba na prahu 21. století: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE*. Praha: Karolinum, 2001(1-2). ISSN 0323-0619, s. 21-26

3) Kategorie a úrovně (stupně) ve státní službě

„Pokud jsou zaměstnanci zařazováni do služebních kategorií a stupňů, jejich vymezení má spočívat na (pracovních) funkcích, spojených s určitou úrovní odpovědnosti“.

Zásada se týká především kariérního systému, avšak i v meritním systému, kde se nerozlišují kategorie a stupně, má být sledována vazba funkce na příslušnou kvalifikaci. Dokument upřednostňuje kritérium pracovní náplně a odpovědnosti za výkon úkolů a funkcí před kritériem formálního vzdělání.

4) Podmínky a požadavky nábora

„Nábor veřejných zaměstnanců se má řídit požadavkem rovnosti přístupu k veřejným funkcím a výběrem na základě schopností (merit) a spravedlivé a otevřené soutěže, s vyloučením diskriminace. Mohou existovat některé předběžné podmínky pro vstup do služby. Navíc mohou být stanoveny obecné a zvláštní požadavky pro nábor. Pokud tyto podmínky zakládají výjimky z uvedených principů, musí být zakotveny v právu“.

Termín nábor zahrnuje dva instituty – nábor a výběr do státní služby. Terminologie zde odpovídá přístupu k věci: *„Správa se nemůže spokojit s pasivní a neutrální úlohou, která spočívá jen v přijímání kandidátů. Musí podněcovat jejich zájem“.*

5) Náborové řízení

„S ohledem na výše uvedené zásady, systémy nábora a příslušná řízení musí být otevřená a transparentní a spočívat na jasných pravidlech. Musí umožňovat jmenování nejlepších kandidátů, kteří vyhovují specifickým potřebám dané instituce. Státy zajistí právní ochranu uchazečů o zaměstnání ve veřejné službě zahrnující mj. důvěrnost citlivých informací, poskytnutých v souvislosti s výběrovým řízením a právní prostředky, kterých může použít uchazeč proti rozhodnutí orgánu, který má v působnosti náborové řízení“.

6) Přeložení státních zaměstnanců

„Státní zaměstnanci nemají být pokud možno překládáni bez svého souhlasu, nebude-li to vyžadovat veřejný zájem a jmenovitě fungování „dobré správy“. Přeložení nesmí sloužit jako skrytá forma sankce. Pro případy přeložení bez

souhlasu zaměstnance musí existovat právní prostředek, kterým by se zaměstnanec mohl bránit proti takovému opatření z titulu jeho nezákonnosti“.

7) Služební postup

„Služební postup spojený s vyšší mírou odpovědnosti je třeba založit na kritériu schopností“.

Služebním postupem se rozumí v některých zemích postoupení na vyšší služební (platový) stupeň, jindy i změna služební (platové) třídy. Praktikuje se i dočasné povýšení pro toho, kdo na určitou dobu zastává odpovědnější funkci a splňuje předpoklady, avšak nebyl převeden do vyšší kategorie nebo pro takové trvalé převedení chybí volné místo. Podmínka a procedura povyšování se liší, i když v zásadě se uplatňují dvě hlediska: vyšší kvalifikace, ověřovaná v některých případech hodnocením nebo zkouškami, a služební léta, která jsou chápána jako součást širší kategorie – profesionální zkušeností. V Polsku je platový postup podmíněn iniciativním a přesným výkonem povinností, ve Francii není automatický služební postup, ale záleží na hodnocení odborných předpokladů nebo na vykonání zkoušky, v Maďarsku je časový postup za předpokladu, že zaměstnanec splňuje právně předepsané kvalifikační požadavky – jinak se vyžaduje jednak zkouška, jednak kladné hodnocení představeného.

8) Práva

„Státní zaměstnanci mají mít zásadně stejná práva jako ostatní občané. Výkon těchto práv však lze právním předpisem nebo kolektivní dohodou upravit tak, aby byl slučitelný s jejich veřejnými povinnostmi. Jejich práva, konkrétně politická a odborová práva, lze omezit pouze v míře nezbytné pro řádný výkon jejich veřejných funkcí“.

Moderní ústavní právo omezuje výjimky z takových práv na nutné, odůvodněné a zákonem stanovené případy. Požaduje se, aby zaměstnanec zachovával politickou neutralitu a rezervovanost a nestrannost; aby nepodřýval důvěru v nestrannost veřejné správy. V regulích jednotlivých zemí, příp. v ustálené praxi jsou stanoveny příslušné postupy – např. povinnost předem ohlašovat takové záměry, povinnost opatřit si předchozí souhlas nadřízených, dočasné zařazení mimo výkon funkce apod.

9) Zákaz diskriminace

„Nepřipouští se žádná nespravedlivá diskriminace založená mj. na věku, zdravotním handicapu, pohlaví, osobním stavu, sexuální orientaci, rasové příslušnosti, barvě pleti, etnickém nebo národním původu, příslušnosti k určité komunitě, politických nebo filozofických názorech nebo náboženském přesvědčení, zejména v souvislosti se vstupem do služby nebo se služebním postupem.“

10) Participace státních zaměstnanců

„Státní správa bude podporovat participaci nebo konzultace se zaměstnanci při rozhodování o organizaci, struktuře a principech, kterými se řídí výkon veřejných funkcí“.

Státní zaměstnanci nejsou v moderních demokraciích považováni za pouhý objekt regulace státní služby, ale za její aktivní účastníky. Počítá se s jejich aktivní účastí při stanovení principů a základů organizace a fungování veřejné správy. Zaměstnanci participují v různých formách – prostřednictvím odborových organizací, zvolených zástupců aj.

Princip rozlišuje dva druhy kolektivních práv: práva na participaci a práva na účast v odborech.

11) Sociální ochrana

„Státy mají poskytovat sociální zabezpečení státním zaměstnancům, včetně penzijního zabezpečení, buď v rámci všeobecného sociálního zabezpečení a penzijního systému nebo v rámci specifického systému pro tuto oblast“.

12) Odměňování

„Státní zaměstnanci mají být náležitě odměňováni úměrně své odpovědnosti a funkci. Odměňování má být chápáno jako prostředek k dosažení cílů organizace a musí být dostatečné, tak aby zajišťovalo, že státní zaměstnanci nebudou vystavováni riziku korupce nebo se zapojuvat do aktivit, které se neslučují s výkonem veřejných povinností.“

13) Povinnosti

„V porovnání s obecným statutem občanů státní zaměstnanci jsou nositeli zvláštních povinností, které přísluší k výkonu veřejných funkcí. Zahrnují mimo jiné dodržování požadavků právního státu, mlčenlivost, neutralitu, nestrannost,

hierarchickou podřízenost, loajalitu vůči demokratickým institucím, povinnost respektovat veřejnost a povinnost nést odpovědnost. Navíc, v zájmu zajištění toho, aby se zaměstnanci plně věnovali výkonu veřejných funkcí a aby se předešlo střetu zájmů a korupci, mohou být stanovena některá omezení, týkající se vedlejších zaměstnání a výkonu určitých činností“.

Odpovědnost v daném případě neznamena jen právní odpovědnost, která vzniká teprve porušením právní povinnosti, nýbrž širší povinnost zodpovídat se z výkonu funkce (v průběhu a po skončení plnění úkolů, při služebním hodnocení, a také z dodržování právních a etických povinností). S takovým vymezením odpovědnosti (odpovědnost v pozitivním smyslu, „za plnění úkolů“) se setkáváme zejména ve správním právu, na rozdíl od civilně-právních oborů nebo trestního práva.

V řadě zemí dnes dochází k benevolentnějšímu posuzování vedlejší činnosti veřejných zaměstnanců, která byla v klasickém kariérním systému až na výjimky (vědecká, pedagogická činnost) zakazována s ohledem na neutralitu a cele se věnovat službě. Proto principy neobsahují požadavek zákazu vedlejší činnosti a ponechávají tuto záležitost v gesci té které země. Svou roli hraje platová situace ve státní službě, která v kombinaci se striktním zákazem vedlejší činnosti odrazuje odborníky s vysokou kvalifikací.

14) Disciplinární odpovědnost veřejných zaměstnanců

„Veřejní zaměstnanci, kteří neplní své povinnosti, ať úmyslně nebo z nedbalosti, mohou být podrobena disciplinárnímu řízení. Disciplinární řízení musí být vedeno jako sporný proces, v němž je dotčenému zaměstnanci umožněno využít pomoci jím zvoleného zástupce. Možnost disciplinárního postihu musí být právně zakotvena. Veřejní zaměstnanci musí mít právní prostředky proti disciplinárnímu postihu.“

15) Vzdělávání

„Soustavné vzdělávání je podstatným prvkem účinně fungujícího systému veřejné správy. Úkolem vlády je nabídnout veřejným zaměstnancům školení v rámci příslušné vzdělávací politiky. Státní zaměstnanci musí mít právo a povinnost vzdělávat se bez jakékoli diskriminace. Absolvování příslušného školení může být stanoveno jako podmínka pro služební postup“.

Vzdělání před vstupem do služby a v jejím průběhu hraje v profesionální státní službě mimořádně důležitou úlohu. Shoda panuje v tom, že potřebujeme státní zaměstnance se vzácnou kombinací dovedností: dobré právníky a dobré manažery, ale také osoby s citem pro lidské vztahy, schopné přesvědčovat a vést své podřízené. Rychlé změny si mohou vyžádat změny odborností v průběhu života. Spíše než příliš úzce specializovaného zaměstnance, je potřeba lidí, kteří disponují adaptivními dovednostmi, protože přizpůsobení pro ně bude snazší než pro rigidní specialisty předčasně chycené do pasti úzkého oboru.

16) Ukončení zaměstnání

„Ukončit zaměstnání je možné jen v případech a z důvodu stanovených zákonem. Pro všechny případy ukončení zaměstnání musí existovat právní obrana proti zneužití úřední pravomoci“.

17) Ochrana státních zaměstnanců

„Státním zaměstnancům je třeba poskytnout možnost hájit svá práva vůči zaměstnavateli u soudu nebo u jiné nezávislé instituce. Stát musí zajistit ochranu státních zaměstnanců, kteří při výkonu funkce v souladu s právem se dostanou do situace, kdy třetí osoby vůči nim vznesou neoprávněné požadavky nebo jsou předmětem jiného protiprávního jednání“.

2) PRAKTICKÁ ČÁST

2.1. Povaha služebního poměru

Nejčastěji se v minulosti otázkou charakteru služebního poměru zabývaly soudy rozhodující v rámci správního soudnictví, pro něž představuje hodnocení charakteru konkrétního právního poměru a úkonů v něm činěných integrální součástí zkoumání podmínek pro projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu⁴⁶.

Zde uvádím například:

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97, publ. pod č. 415/2004 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Charakter služebního poměru příslušníka Policie České republiky tak, jak byl v době rozhodování služebních funkcionářů v projednávané věci upraven zákonem o služebním poměru příslušníků, byl v období do 31.12. 2002 předmětem judikatorní činnosti obecných soudů i soudu ústavního. Bylo konstantně judikováno, že věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upraveného výše citovaným zákonem nejsou věcmi pracovními a nelze je ani pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr byl charakterizován jako institut veřejného práva, byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Důvody byly spatřovány v tom, že vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštních nárocích při skončení služebního poměru a také zvláštních ustanoveních o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele*

⁴⁶ ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce - při výkonu státní správy - i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Ne každý vztah ke státu má podle stávající úpravy takovýto komplexní charakter. Vodítkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní. Soudní ochrana práv z veřejnoprávního služebního poměru plynoucích bývá explicitně upravena v jiných procesních formách než u soukromoprávního pracovního a možnost dovolat se práv z takového poměru plynoucích bývá omezena.“

Výkladu charakteru služebního poměru se objevil i v **rozhodovací praxi Ústavního soudu**. Charakterem služebního poměru se Ústavní soud zbýval např. v nálezu ze dne 13. 6. 2014, sp. zn. III. ÚS 2428/13, v němž bylo uvedeno: „*Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že služební poměr policisty, vznikající a v posuzovaném případě i zanikající rozhodnutím jako mocenským aktem příslušného služebního funkcionáře, je svojí povahou veřejnoprávním, a výrazně se tak odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním [...]. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, i když mělo být učiněno na vlastní žádost příslušníka, je výkonem veřejné moci, a musí být tedy dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny vydáno jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon.“*

Ve shodě s výše předestřeným postojem správních soudů tedy Ústavní soud dovodil veřejnoprávnost služebního poměru a navíc přímo konstatoval, že rozhodování ve věcech služebního poměru představuje výkon veřejné moci.

2.1.2. Služební poměr – definice

V rámci hledání definice pojmu „služební poměr“ budu čerpat z jednotlivých právních úprav služebních poměrů. Na úvod je třeba zmínit, že můžeme rozlišit služební poměr státních zaměstnanců, který se řídí a je upraven zákonem o státní službě a je součástí tzv. občanské státní služby a služební poměry příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků, řídicích se zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, resp. zákonem o vojácích z povolání, které jsou nazývány jako tzv. zvláštní státní služba.

Studiem jednotlivých právních úprav služebních poměrů jsem legální definici pojmu „služební poměr“ nenalezl. Pokusím se tedy definovat tento pojem z obsažných ustanovení zákonů zabývajících se problematikou služebního poměru, judikatury soudů zabývajících se otázkou určení charakteru služebního poměru a literatury autorů zabývajících se tímto tématem.

Pojem služební poměr lze ve vztahu k pracovněprávní definici nalézt zákonech:

- č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů⁴⁷, v četném použití, nikoli však definičním vymezení;
- č. 221/1999 Sb., zákon o vojácích z povolání⁴⁸, v četném použití, nikoli však definičním vymezení;
- č. 234/2014 Sb., o státní službě⁴⁹, v četném použití, nikoli však definičním vymezení;

⁴⁷ Úprava řízení ve věcech služebního poměru - § 1, služební poměr k České republice - § 1, pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru - § 2, druhy služebního poměru - § 9, vznik služebního poměru - § 17, způsoby skončení služebního poměru - § 42 a násl., délka a čerpání dovolení - § 65 a násl., povinnost příslušníka setrvat ve služebním poměru - § 74, povinnosti v oblasti péče o příslušníky - § 77, ozdravný pobyt - § 80, jednorázové odškodnění - § 105, podmínky nároku na odchodné - § 155, podmínky nároku na výsluhu - § 157, úmrtí - § 164, přechodná ustanovení - § 215-219.

⁴⁸ Předmět úpravy - § 1, povolání do služebního poměru - § 5, doby a lhůty přerušování služebního poměru - § 11, zánik služebního poměru - § 18, odnětí hodnosti - § 21, zrušení služebního poměru ve zkušební době - § 21a, délka řádné dovolené - § 32, dohoda o zvýšení nebo rozšíření vzdělání - § 60, rekvalifikace - § 64, náborový, kvalifikační a stabilizační příspěvek - § 69 a násl., výstrojní náležitosti - § 91, preventivní rehabilitace - § 97, výsluhový příspěvek - § 132, odbytí - § 138, odchodné - § 140, úmrtí - § 141, společná ustanovení - § 143 a násl., řízení po zániku služebního poměru - § 152, přechod práv a povinností - § 164, přechodná ustanovení - § 165.

⁴⁹ Doba služebního poměru - § 20, vznik služebního poměru - § 31, Základní ustanovení o výběrovém řízení na obsazení volného služebního místa představeného - § 51, převedení na jiné služební místo - § 61, základní ustanovení - § 71, skončení služebního poměru - § 72 – 75, povinnost setrvat ve služebním poměru - § 110, kontrola průběhu a výsledků zvyšování vzdělání - § 111, Zákaz diskriminace pro odborovou činnost - § 140, Obecná ustanovení o platu a odměně za služební pohotovost - § 144, osobní spis - § 153, Rejstřík státních zaměstnanců - § 181, vedoucí služebního úřadu - § 186, představený - § 188, Přijetí dosavadního zaměstnance do služebního poměru - § 190

- č. 312/2002 Sb., zákon o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů⁵⁰, a to v jediném, nikoli však definičním vymezení;

Do výše uvedeného výčtu zákonných předpisů jsem zahrnul i zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, neboť i v tomto se pojem „služební poměr“ nachází.

Služební poměr jako samostatný pojem tedy není legálně definován. V bezpočtu zákonů se pak služební poměr vyskytuje jako označení druhu pracovněprávního vztahu a v odkazovacích ustanoveních. Pro příklad uvedu zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel⁵¹, zákon č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,⁵² zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.⁵³

Pojem „služební poměr“ jako specifický právní poměr fyzických osob vůči státu⁵⁴ je tedy upraven především trojicí právních předpisů, a to zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě, jenž obsahuje speciální právní úpravu režimu tzv. občanských státních zaměstnanců⁵⁵, zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jehož předmětem úpravy je režim fungování tzv. příslušníků

a 191, Žádost o přijetí do služebního poměru - § 193, Ukončení služebního poměru osoby starší 70 let - § 195.

⁵⁰ Předpoklady pro jmenování vedoucího úřadu (tříletá praxe ve služebním poměru ke státu) - § 5.

⁵¹ § 19 odst. 1 – Povinnost zachovávat mlčenlivost

⁵² § 12 odst. 4 – Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a státní služby

⁵³ § 6 odst. 3 - Přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené - oznámení fyzické osobě vydává ten, kdo je vůči ní v rámci služebního poměru nebo pracovněprávního, členského či obdobného vztahu odpovědnou osobou, nebo jí určená osoba.

⁵⁴ Nikoliv však již o poměr úředníků územních samosprávných celků ve smyslu zák. č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, či strážníků obecní policie ve smyslu zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, kteréžto dvě množiny osob se sice podílejí na výkonu veřejné správy, ovšem činí tak nikoliv v rámci specifického poměru služebního, ale „pouze“ na základě poměru pracovněprávního (viz např. § 1 odst. 1 zák. č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků).

⁵⁵ Podle § 6 zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, přesněji fyzických osob, které byly přijaty do služebního poměru a zařazeny na služební místo nebo jmenovány na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 daného zákona (a zároveň nespádající do taxativního negativního výčtu obsaženého v § 2 daného zákona).

bezpečnostních sborů⁵⁶ a zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, který zakotvuje zvláštní režim pro vojáky z povolání⁵⁷.

Co se týká judikatorní praxe, při hledání definice pojmu „služební poměr“, má nejbohatší zastoupení v soudních rozhodnutích zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. S ohledem na obdobnost pojetí služebního poměru je nicméně vznikající judikatura v případě jednoho z nich obdobně aplikovatelná také na ostatní dva.

Při snaze definovat pojem „služební poměr“ jsem se seznámil i s popisy a definicemi služebních poměrů některých autorů zabývajících se danou problematikou. A zde uvedu například:

Karel Klíma⁵⁸ hovoří o typických znacích služebního poměru takto: *„Zaměstnanecký vztah se zakládá k určitému státu a zaměstnanec jej často stvrzuje slibem věrnosti (republice, Jeho Veličenstvu apod.). Zaměstnanecký vztah (služební poměr) je založen jmenováním na základě výběru v konkurzu. Na jmenování není nárok. Stát rozhoduje, koho si vybere s nejvyšší zárukou odbornosti a lojality“.*

Taisia Čebišová k tomu uvádí: *„Veřejnoprávní služební poměr se odlišil od soukromoprávního především trvalostí a zásadní nezrušitelností (definitiva), právně zaručeným služebním a platovým postupem, většinou i způsobem zakládání a rozvazování služebního poměru – administrativním aktem. Je upraven převážně kogentními normami. Zvláštní služební povinnosti neznamenají toliko závazek k určitému plnění, nýbrž nadto dále povinnost oddat se službě celou bytostí. Zvláštní povinnost věrnosti, která proniká celý služební poměr, především povahy morální, má i právní význam – dochází výrazu ve služební přísaze a její porušení je disciplinárně trestáno. V důsledku včlenění veřejného zaměstnance do organizace, v níž působí, zvláště potřeby dodržovat vnitřní řád organizace, se vyvíjí disciplinární odpovědnost veřejných zaměstnanců jako zvláštní druh právní*

⁵⁶ Podle § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, fyzických osob, které vykonávají službu v rámci Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace. Konkrétní náplň výkonu služby je pak definována v § 1 odst. 4 zákona.

⁵⁷ Podle § 2 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, občany, kteří vojenskou činnou službu vykonávají jako svoje zaměstnání. Konkrétní náplň výkonu služby je pak definována v § 24 odst. 1 zákona.

⁵⁸ KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, s. 205-206.

odpovědnosti“⁵⁹. A dále: „Připomeňme, že právní poměry státních zaměstnanců ve zvláštním režimu státní služby (služební poměry) nejsou ničím jiným než určitou variantou obecných zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů, z nichž se vyčlenily do autonomní podoby veřejnoprávní (v klasickém kariéerním systému) nebo do více či méně specifického druhu smluvních (občanskoprávních, pracovněprávních) vztahů. Služební zákony tedy obvykle upravují, stručně řečeno, vznik a průběh služebních vztahů, práva, povinnosti a právní odpovědnost (zejména odpovědnost disciplinární) zaměstnanců – a dále organizaci státní služby, tj. stanoví orgány (útvary, osoby) odpovědné za správu služebních poměrů a vymezují jejich působnost, pravomoc a vzájemné vztahy.“⁶⁰

Petr Tomek a Karel Nový uvádějí: „Existence procesních ustanovení v právní úpravě služebního poměru zásadně odlišuje služební poměr od ostatních pracovněprávních vztahů. Práva a povinnosti příslušníků nemohou být sjednávány smluvně, jestliže je pravomoc k rozhodování o nich svěřena částí třetí zákona o služebním poměru bezpečnostnímu sboru.“⁶¹ A dále: „Pro služební poměr jsou charakteristické vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Bezpečnostní sbor (služební funkcionář) vystupuje jako nadřízený příslušníka, který rozhoduje o právech a povinnostech příslušníka ve služebním poměru. Ryze pracovněprávní charakter hmotných ustanovení právní úpravy služebního poměru je modifikován ustanoveními, jež mají charakter, který je typický pro správní právo.“⁶²

Luděk Trykar definuje: „Služební poměr je poměrem mezi státem a jím ustanoveným zaměstnancem, kterému stát ukládá závazné povinnosti a omezení nutná pro řádný výkon veřejné správy a současně zvyšuje míru jeho odpovědnosti. Na druhou stranu jsou tyto zvýšené povinnosti a odpovědnost kompenzovány zvláštními právy, která by měla motivovat státní zaměstnance ke kvalitnímu vykonávání stanovené činnosti.“⁶³

⁵⁹ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*, s. 26

⁶⁰ *Veřejná služba na prahu 21. století: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE*. Praha: Karolinum, 2001(1-2). ISSN 0323-0619, s. 28

⁶¹ TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*, str. 21.

⁶² TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*, str. 20

⁶³ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 13.

Tomek uvádí: „*Služební poměr se na rozdíl od pracovního poměru nezakládá smlouvou mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ale vzniká jmenováním příslušníka do služebního poměru. Je zřejmé, že nelze jmenovat kohokoliv i proti jeho vůli, ale pouze toho, kdo o přijetí písemně požádá. Písemná žádost uchazeče je tedy dalším předpokladem pro přijetí do služebního poměru. Zásada dobrovolnosti vzniku zaměstnaneckých (pracovněprávních) vztahů zakotvená v čl. 26 Listiny základních práva svobod je tudíž zachována i při vzniku služebního poměru. Zmíněný způsob vzniku služebního poměru je jedním z klasických prvků naplňujících veřejnoprávní charakter služebního poměru.*“⁶⁴

Při pokusu nalézt definici služebního poměru lze tedy shrnout, že se jedná o:

specifický, veřejnoprávní, státně služební vztah fyzických osob výrazně se odlišující od poměru pracovního upraveného soukromoprávně, charakterizovaný zvláštní povahou zaměstnavatele jakožto nositele veřejné moci, upravený převážně kogentními právními normami, charakteristický nerovným postavením účastníků ve vztazích, s charakteristickými znaky nadřízenosti a podřízenosti, ukládáním závazných povinností a omezení nutných pro řádný výkon veřejné správy, se současně zvýšenou mírou jeho odpovědnosti, kompenzovanou zvláštními právy.

2.1.2. Služební poměr – druhy

Dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů můžeme služební poměr rozdělit dle časového hlediska na⁶⁵:

a) Služební poměr na dobu určitou – vyskytuje se v případech, kdy je potřeba dočasně zajistit specifický výkon služby či se zaměstnanec připravuje úřednickou nebo služební zkoušku, po jejichž úspěšném vykonání je pak zařazen do služebního poměru na dobu neurčitou.

b) Služební poměr na dobu neurčitou – nastává po úspěšném vykonání úřednické nebo služební zkoušky.

⁶⁴ TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem k 1.1.2007.*

⁶⁵ § 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

V literatuře někteří autoři⁶⁶ uvádějí ještě třetí druh služebního poměru a to: **Služební poměr stálý, tzv. definitiva**, která však v pravém smyslu slova není v ČR zakotvena.

2.1.3. Právní zakotvení úpravy služebních poměrů státních zaměstnanců

Právní zakotvení služebních poměrů státních zaměstnanců lze nalézt ve většině evropských ústav. Rozdílný je však rozsah a obsah jednotlivých úprav začleněných do ústav.

Bližší podmínky služebních poměrů státních zaměstnanců pak vymezují zákony a případně prováděcí předpisy, stejně jako služební předpisy. Vzniká tak odvětví tzv. „služebního práva“ či práva služebního poměru.

Obsahem služebního práva jsou pak právní úpravy služebních poměrů státních zaměstnanců, které zahrnují veškeré právní instituty, které se váží ke služebnímu poměru.⁶⁷

2.2. Služební poměry úředníků, policistů a vojáků

Existují zaměstnanci státu, jež se podílejí na výkonu veřejné správy v civilní či administrativní oblasti, tzv. zaměstnanci občanské státní služby a pak zaměstnanci, kteří se podílejí na výkonu veřejné správy v oblasti obrany, ochrany a bezpečnosti, tzv. zaměstnanci zvláštní státní služby. Státní zaměstnanci vykonávající tento specifický charakter pracovní činnosti se označují jako příslušníci bezpečnostních sborů⁶⁸ a vojáci z povolání. Tito zaměstnanci vykonávají svoji pracovní činnost ve služebním poměru, přičemž základní podstata a povaha služebního poměru, jako služby státu, zůstává zachována, nicméně dochází k určitým odlišnostem. Služební poměry příslušníků i vojáků z povolání z pohledu vývoje právní úpravy vycházejí historicky ze samostatné právní úpravy a nikdy u nich nebyla přetržena linie právního vývoje, jak tomu bylo v roce 1950 u služebního poměru státních zaměstnanců. Od roku 1966, kdy se veškeré pracovněprávní vztahy

⁶⁶ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 14-15

⁶⁷ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 16

⁶⁸ Příslušníci Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřadu pro zahraniční styky a informace.

výlučně řídily tehdejší zákoníkem práce, byl služební poměr vojáků upraven zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků a i příslušníci Sboru národní bezpečnosti, měli samostatnou právní úpravu jejich služebního poměru v zákoně č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti. Tyto služební poměry si dokázaly zachovat svoji nezávislost na tehdejší jednotném pracovním kodexu. Po roce 1989 dochází k přijetí nové úpravy v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, která platí ve změnách příslušných novelizací až do dnešní doby. U příslušníků byla situace trochu odlišná, neboť stěžejním porevolučním zákonem byl zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Tento zákon se používal postupem času nejen pro příslušníky policie a vězeňské služby, ale i pro celní správu nebo pro hasičský záchranný sbor⁶⁹. Právní úprava se tak stala poměrně nepřehlednou, a proto se přistoupilo k jednotné a komplexní právní úpravě pro všechny příslušníky v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s účinností od 1.1.2007. Kromě obecné právní úpravy každý bezpečnostní sbor reguluje speciální právní úprava, ve které jsou obsaženy zejména úkoly a základní organizační prvky konkrétního bezpečnostního sboru, specifické pravomoci a povinnosti jeho příslušníků.

2.2.1. Zákon o státní službě

1.4. Zákon o státní službě, jeho podstata a základní znaky

1.4.1. Historický vývoj právní úpravy⁷⁰

České země byly do roku 1918 součástí Rakousko-Uherska, kde se už v průběhu 19. století začalo utvářet právní zakotvení státní služby. S účinností od 1.2.1914 zde platil zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, tzv. služební pragmatika. Státní úředník byl do funkce ustanoven dekretem. Zákon obsahoval i tzv. definitivu, nicméně tato nebyla absolutní. Přesto však měla tvořit kompenzační funkci, když zákon pro státního úředníka stanovil výrazně více povinností než práv. Byla zde stanovena disciplinární odpovědnost jako následek za porušení povinnosti.

⁶⁹ § 10 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky.

⁷⁰ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 36-40

Služební pragmatiku poté převzalo i nově vzniklé Československo a k její novelizaci došlo s účinností od 1.1.1926 zákonem č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců, tzv. platovým zákonem. Na obsah služební pragmatiky měly následně vliv i další přijaté zákony, např. zákon č. 147/1933 Sb., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné místo proti jejich vůli a zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu, které ukládaly státním zaměstnancům nové povinnosti.

I po vzniku Protektorátu Čechy a Morava a v průběhu 2. světové války byla služební pragmatika stále v platnosti. Do státní služby se však promítla řada opatření související s tzv. rasovou očistou či s přeřazováním státních zaměstnanců dle potřeb německé říšské správy.

Po skončení války v roce 1945 došlo k přijetí prezidentských dekretů⁷¹, které měly za cíl očistit státní službu od kolaborantů, napravit nesrovnalosti a diskriminaci, odškodnit a rehabilitovat státní zaměstnance, kteří za protektorátu utrpěli újmu.

K rozsáhlé výměně státních zaměstnanců došlo pak po komunistickém převzetí moci ve státě a to přijetím zákona č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů.

Dne 1.4.1950 nabyl účinnosti zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, který definitivně služební pragmatiku nahradil. S tímto zákonem přišla úplně nová koncepce pojetí státní služby, kdy tato již nebyla pojímána jako veřejnoprávní poměr, ale vztahovala se na něj obecná pracovníprávní úprava s tím, že v zákonech o státních zaměstnancích budou upraveny jen dílčí otázky. Klasické instituty služebního poměru jako definitiva zde již zakotveny nebyly.

Dne 1.1.1966 nabyl účinnosti zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, který završil kodifikaci pracovního práva. Státní služba byla i dle této úpravy považována

⁷¹ Dekrety prezidenta republiky č. 53/1945 Sb., o odčinění křivd československým veřejným zaměstnancům, č. 59/1945 Sb., jímž se zrušují jmenování veřejných zaměstnanců z doby nesvobody, č. 68/1945 Sb., o reaktivaci veřejných zaměstnanců, č. 74/1945 Sb., o reaktivaci a opětovném ustanovení provdaných žen ve veřejné službě a č. 105/1945 Sb., o očistných komisích pro přezkoumání činnosti veřejných zaměstnanců.

za zvláštní druh pracovního poměru. Úprava zvláštních potřeb např. ozbrojených sborů byla řešena formou odchylek od zákoníku práce.

Po roce 1989 začala reforma státní správy a s ní spojená reforma státní služby, která nešla cestou jednotné právní úpravy, ale alespoň přinesla postupnou úpravu služebních poměrů např. policistů, příslušníků BIS, vojáků z povolání atd⁷².

Současná právní úprava

V současné době vychází právní úprava státních zaměstnanců z ústavního zakotvení v článku 79 Ústavy⁷³. Článek 79 odst. 2 stanoví, že „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*“. Z tohoto ustanovení se dovozuje pro určité státní zaměstnance přijetí zvláštní právní úpravy, odlišné od zákoníku práce. Přestože Ústava nabyla účinnosti 1.1.1993, teprve od 1.1.2015 je pro zaměstnance státu, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu jako službu účinný služební zákon⁷⁴. Jeho přijetí předcházela složitá anabáze, které se budu věnovat v následující kapitole. Pro tuto chvíli jen doplním, že situace, kdy jsme neměli žádný služební zákon upravující právní poměry zaměstnanců občanské státní služby, nebyla dlouhodobě udržitelná i s ohledem na snahu ČR začlenit se do evropských struktur. Přijetí zákona o státní službě, který by vytvořil základní podmínky pro zkvalitnění české státní služby, bylo jednou z podmínek přijetí České republiky do Evropské unie, přičemž nutnost schválení zákona o státní službě vyplývala s ohledem na článek 10 Ústavy i z řady mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána.

Právní úprava zaměstnanců občanské státní služby je tedy v současné době řešena zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, jehož problematikou se budu zabývat v následující kapitole.

Co se týká dalších zaměstnanců veřejné správy, tak pro zaměstnance příspěvkových organizací, zaměstnance vybraných organizačních složek státu, které nejsou správními úřady a pro jejichž zaměstnance nebyla přijata zvláštní

⁷² jednalo se o zákony č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě, č. 221/1999 S., o vojácích z povolání

⁷³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁷⁴ Zákon č. 234/2014 Sb.

právní úprava (zaměstnance České správy sociálního zabezpečení, Agentury ochrany přírody a krajiny aj.) platí, že se jejich právní poměry řídí zákoníkem práce.

Pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků mají svoji speciální úpravu založenou zákonem o úřednících územních samosprávných celků⁷⁵. Subsidiárně se na právní vztahy úředníků územních samosprávných celků aplikuje zákoník práce.

Pro zaměstnance zvláštní státní služby a jejich služební poměry, tj. pro příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky z povolání platí speciální zákonná úprava.

Speciální právní úprava platí (zejména z hlediska jejich odměňování) i pro vedoucí některých státních orgánů, popřípadě i jejich zástupce a další zaměstnance (např. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Českého telekomunikačního úřadu, Českého statistického úřadu)

Dále lze zmínit i různorodou skupinu „ostatních právních úprav“, které upravují podmínky, resp. předpoklady či povinnosti právnických či fyzických osob při výkonu dalších nejrůznějších činností (funkcí) v oblasti veřejné (státní) správy. Ne vždy jsou vykonávány v pracovním či obdobném poměru. V této souvislosti lze uvést činnosti členů (resp. výkon funkce) stráže přírody, rybářské stráže, myslivecké stráže a lesní stráže. V uvedených případech se jedná o obdobné činnosti a úkoly z oblasti veřejné správy, práva a povinnosti uvedených osob však stanovuje pokaždé jiný zvláštní zákon, a to ne vždy stejně⁷⁶.

Služební zákon - vznik

S přípravou se, po vypracování zásad služebního zákona, započalo již v roce 1992. První vypracované paragrafované znění návrhu zákona však vláda neprojednala a dále se jím již ani nezabývala. V dalších letech probíhala diskuze jakým způsobem státní službu upravit, kdy výsledkem bylo zpochybnění prvotního návrhu. Práce na novém věcném záměru zákona o státní službě pak byly obnoveny v roce 1996, ale vzhledem k demisi vlády o rok později se opět nedospělo k žádnému výsledku. V květnu 1998 byl vypracován věcný záměr zákona o službě

⁷⁵ Zákon č. 312/2002 Sb.

⁷⁶ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 42-43

občanských zaměstnanců a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ministerstev a jiných správních úřadů (služební zákon), ale protože poté, co v připomínkovém řízení narazil na diametrálně odlišná stanoviska odborníků, byl opět „smeten ze stolu“. Další návrh zákona o státní službě⁷⁷ státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech byl vládou schválen dne 1.11.2000, načež následovaly o konečnou podobu zákona spory politických stran a k dalšímu oddálení schválení. Ke schválení⁷⁸ služebního zákona došlo pak dne 26.4.2002 velmi těsnou většinou. Účinnost služebního zákona, resp. jen některých jeho ustanovení byla stanovena od 28.5.2002, plné účinnosti měl nabýt 1.1.2004. nabytí plné účinnosti však bylo pětkrát odloženo, protože s přijetím služebního zákona byly dále plánovány určité hospodářské a finanční dopady. Nejprve na 1.1.2005, pak na 1.1.2007, 1.1.2009, 1.1.2012 a nakonec na 1.1.2015. K tomu však nedošlo, neboť služební zákon byl s účinností od 6.11.2014 zrušen.

V průběhu roku 2014 proběhlo opětovné projednávání tématu služebního zákona, kdy hlavní překážkou pro další posun se stal institut Generálního ředitelství státní služby obsažený v zákoně. Některé politické strany totiž vznesly požadavek na jeho vypuštění a svůj nesouhlas s úpravou funkcí tzv. politických náměstků vyjádřil i prezident republiky. Úkolem odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra bylo přepracovat návrh zákona tak, aby na jedné straně bylo vyhověno poměrně konkrétnímu politickému zadání a na druhé straně aby nebyly opuštěny principy nezávislosti a odbornosti státní služby, které poměrně detailně stanovila a kontrolovala Evropská komise⁷⁹. Výsledkem byl kompromis sjednaný a schválený výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako komplexní pozměňovací návrh. Projednávání novely služebního zákona v Poslanecké sněmovně trvalo skoro rok a výsledkem bylo nakonec schválení nového návrhu zákona o státní službě⁸⁰ s částečnou účinností od 6.11.2014, s plnou účinností od 1.1.2015.

⁷⁷ Zákon č. 218/2002 Sb., o státní službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

⁷⁸ O přijetí zákona se zasloužily především poslanecké kluby ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody. ODS byla proti přijetí služebního zákona v navrhované podobě. Návrhu služebního zákona vytýkala příliš velkou míru výhod pro státní úředníky. Komunistická strana se postavila zásadně proti, protože služební zákon zachovával v platnosti tzv. lustrační zákon.

⁷⁹ PICHRT, Jan, Martin KOPECKÝ a Jakub MORÁVEK, *Služební vztahy a výkon závislé práce*, s. 73

⁸⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Důvody pro přijetí zákona o státní službě

Byť v Evropské unii není úprava státní služby žádným předpisem upravena, platí v ní určitá sjednocující pravidla, týkající se veřejné správy. Česká republika se v souvislosti s neexistencí a poté neustálým odkládáním nabytí úplné právní účinnosti služebního zákona postupně dostávala do složité situace, neboť nesplňovala některé předběžné podmínky pro čerpání peněžních prostředků z fondů Evropské unie.⁸¹ Neexistenci odpovídajícího zákona často kritizovala i Evropská unie⁸². Ta kritizovala nedostatečnou personální vybavenost, nízké platy státních zaměstnanců a upozorňoval na nutnost přijetí zákona o státní službě. Neexistence zákona byla zmiňována i v pravidelných každoročních zprávách Evropské komise o ČR s ohledem na přípravu ČR na vstup do EU⁸³. Ta ČR nejvíce vytýkala nízkou úroveň znalostí cizích jazyků pracovníků ve veřejné správě a neznalost komunitárního práva.⁸⁴

Dalšími důvody pak byla potřeba jasně vymezit práva a povinnosti státních zaměstnanců, jejich vzdělávání, politickou nezávislost, nastavení odpovídajících platových pravidel a tím i motivace k příchodu nových pracovníků ze soukromého sektoru.

Snahou tedy bylo vytvořit nestrannou, profesionální a kvalifikovanou státní službu pro administrativní aparát, tzv. občanskou státní službu.

Výsledná podoba zákona o státní službě je v mnohých pasážích do značné míry poznamenána tím, že jeho ustanovení si vzala do velké míry za předlohu „starý“ služební zákon z roku 2002⁸⁵, který též (obdobně jako stávající zákon o státní službě) bohatě odkazoval na zákoník práce⁸⁶; v té době (2002) však významně odlišného pracovního kodexu, který byl v roce 1964 vyvrcholením

⁸¹ KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB, Helena ÚLEHLOVÁ a Ludmila TOMANDLOVÁ. *Zákon o státní službě*, s.17

⁸² Přesto, že státní služba není v zemích EU komunitárním právem upravena, je třeba, aby se státní služba v jednotlivých členských státech opírala o stejné principy a odpovídala určitému standardu. Přijetí zákona o státní službě a řádné fungování veřejné správy bylo i předpokladem vstupu ČR do EU

⁸³ Základní principy, které vymezují postavení státních zaměstnanců v Evropě byly upraveny v Doporučení výboru ministrů Rady Evropy z roku 2000. Na úrovni Rady Evropy byla vytvořena vzorová pravidla týkající se etiky chování státních zaměstnanců (tzv. Code of conduct), na základě nichž mají státy vytvořit odpovídající právní předpisy a implementovat je do svého právního řádu

⁸⁴ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*, s. 52-53

⁸⁵ Zákon č. 218/2002 Sb.

⁸⁶ Zákon č. 65/1965 Sb.

procesu „separace práva pracovního od práva občanského“ a i v době přijetí služebního zákona (v roce 2002) byl stále ještě kodexem, který se vyznačoval snahou po jednotné, komplexní a převážně kogentní úpravě pracovněprávních vztahů, která byla nezávislá na ostatních právních oborech; občanský zákoník nebylo možné na pracovněprávní vztahy použít ani subsidiárně.⁸⁷

I přes výše uvedené problémy od 1.1.2015 je součástí právního řádu ČR zákon o státní službě, který navazuje na tradici samostatné právní úpravy služebních poměrů státních zaměstnanců vykonávajících státní správu před rokem 1950. Pracovněprávní vztah státních zaměstnanců po dlouhé době opustil právní úpravu zákoníku práce a transformoval se na služební poměr řídicí se svou vlastní právní úpravou. Zákon o státní službě se stává v současné době základním pracovněprávním předpisem pro více než 70 000 státních úředníků, kterým přiznává nová práva i povinnosti.

2.2.2. Zákon o vojácích z povolání

Zajištění obrany státní svrchovanosti a územní celistvosti České republiky je základní funkcí státu a povinností vlády. Tuto povinnost sdílí s ostatními orgány státní správy a samosprávy. Obrana vlasti je též občanskou povinností.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání představuje v systému české práva významný pramen správního práva na úseku obrany státu. Spolu s ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., zákonem č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, či zákonem č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), je jedním z pilířů tzv. branného zákonodárství. Současně je také pramenem tzv. práva služebního poměru.

Služební poměry vojáků z povolání byly v minulosti před přijetím zákona o vojácích z povolání upraveny roztržštěně, právní úprava byla obsažena v řadě

⁸⁷ PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*, s.7

zákonů a prováděcích právních předpisů⁸⁸. Dále byla řada otázek řešena ve vnitřních předpisech Ministerstva obrany, které nejsou předpisy právními⁸⁹.

Přestože právní předpisy, které upravují služební poměry vojáků z povolání, byly v průběhu let opakovaně novelizovány, bylo dle důvodové zprávy navrhovaného zákona o vojácích z povolání potřeba vytvořit novou, moderní a pokud možno ucelenou a komplexní právní úpravu jejich služebního poměru, která by se vyrovnala standardům běžných v zemích EU a především pak k právním úpravám v členských státech NATO.⁹⁰

Zákon nabyt účinnosti dne 1.12.1999 a za takřka dvacet let byl více než dvacetkrát novelizován. Upravuje nejen vznik, změnu a zánik služebních poměrů vojáků z povolání, ale také omezení občanských práv vojáka, povinnosti vojáka a nadřízených, oblast vojenského kázeňského práva, péče o vojáky, zabezpečení vojáků, bezpečnost a ochrana zdraví při výkonu služby, náhrada škody, výsluhové náležitosti či rozhodování ve věcech služebního poměru.

K zákonu bylo zatím přijato více než padesát prováděcích právních předpisů, zejména vyhlášek Ministerstva obrany⁹¹ či nařízení vlády⁹².

Významnou úlohu při interpretaci právních norem a právních institutů práva služebního poměru sehrávají soudy ve správní soudnictví, jež vydávají mj. rozsudky ve sporech týkajících se služebního poměru vojáka z povolání, a realizují tak soudní přezkum rozhodování služebních orgánů jako jednu ze záruk zákonnosti v demokratickém právním státě.⁹³

Zákon o vojácích z povolání je provázán i s jinými veřejnoprávními předpisy, např.:

- se správním řádem⁹⁴

⁸⁸ Blíže kapitola 2.2.2.

⁸⁹ SKORUŠA, Leopold. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*, s. XXXI

⁹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

⁹¹ např. vyhláška č. 189/2015 Sb., o postupu při služebním hodnocení vojáků a jeho hlediscích, nebo vyhláška č. 357/2016 Sb., o zdravotní způsobilosti k výkonu vojenské činné služby

⁹² např. nařízení vlády č. 60/2015 Sb., o stanovení seznamu činností pro jednotlivé vojenské hodnosti

⁹³ SKORUŠA, Leopold. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*, s. XXXI-XXXII

⁹⁴ § 144 zákona o vojácích z povolání upravuje vztah správního řádu a právní úpravy rozhodování ve věcech služebního poměru vojáka. Zákon obsahuje speciální právní úpravu, která má aplikační přednost před ustanoveními správního řádu. Ten se pak použije subsidiárně v těch případech, kdy zákon jako zvláštní právní předpis, nestanoví jinak.

- v oblasti hmotněprávní se zákony o státní sociální podpoře a důchodovém pojištění (zák. č. 117/1995 Sb. a č. 155/1995 Sb.),
- se zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (zák. č. 361/2003 Sb.),
- s trestním zákoníkem (zák. č. 40/2009 Sb.)
- a dále s různými zákony upravujícími přestupky, typicky např. se zákonem o silničním provozu (zák. č. 361/2000 Sb.).

Význam pro výklad zákona o vojácích z povolání má také občanskoprávní úprava: pokud nevymezuje veřejné právo některé pojmy autonomně, použije se občanský zákoník jako stěžejní obecný předpis celého právního řádu.

Zákon o vojácích z povolání se sice řadí mezi veřejnoprávní předpisy, při jeho výkladu je však nejen možné občanský zákoník a jiné soukromoprávní předpisy použít jako interpretační vodítko, ale jedná se dokonce o povinnost aplikujícího orgánu. Tento přístup vyplývá z judikatury nejvyšších soudů, vycházející z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu a z chápání vztahu soukromého a veřejného práva jako „obecného“ a „zvláštního“.

Zákon upravuje především vznik, průběh, změny a zánik služebního poměru vojáků z povolání. Některé dosavadní osvědčené instituty se přejímají a podle praktických zkušeností upřesňují a doplňují instituty novými, které vycházejí z potřeb transformace ozbrojených sil České republiky a z nároků na ně kladených, spojených se vstupem do evropských bezpečnostních struktur. Sleduje proto parametry v povinnostech i nárocích a kompenzacích srovnatelné s právními úpravami běžnými v členských státech Evropských společenství s akcentem na podmínky členských států Severoatlantické aliance.

Služebního poměru vojáka z povolání se nepovažuje za celoživotní povolání. Je stanoven na dobu určitou, podle potřeb ozbrojených sil v trvání od dvou do dvaceti let s výjimkou služby v zahraničí, která může být i kratší než dva roky a s možností dohodnout další dobu trvání služebního poměru. Voják je ve služebním poměru ke státu.

2.2.3 Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Bezpečnostní sbory, tedy ty sbory, které plní úkoly bezpečnostního charakteru v souladu s bezpečnostní politikou státu, schvalovanou vládou a navrhovanou Ministerstvem vnitra, vymezuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tento zákon upravuje specifické zaměstnanecké poměry fyzických osob vykonávajících službu k České republice v těchto bezpečnostních sborech. Zákon je postaven na principu profesionality, spolehlivosti, nestrannosti a politické neutrality a vytváří rovnováhu mezi režimem povinností (resp. omezeními, např. zákaz členství v politických stranách a hnutích, zákaz živnostenské a jiné výdělečné činnosti, povinnost mlčenlivosti, povinnost dodržování služební kázně) a rozsahem práv (resp. kompenzačních opatření, např. délka dovolené, platový postup, výsluhový příspěvek, odchodné) příslušníků bezpečnostních sborů. Bezpečnostním sborem se dle tohoto zákona rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Do přijetí nového zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů byla stávající úprava roztržštěná jak po stránce věcné, kdy nebyla jednotně stanovena práva a povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů, tak po stránce formální, obsažená v různých formách právních předpisů. Služební poměr příslušníků⁹⁵ byl vymezen zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků. K samostatné právní úpravě došlo až zákonem č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti. Po roce 1989 vznikla myšlenka vytvořit zákon o služebním poměru, který by byl jednotný jak pro příslušníky bezpečnostních sborů, tak i pro vojáky z povolání. Na počátku devadesátých let tak proběhla řada jednání. Protože však k dohodě nedošlo, Ministerstvo obrany se nakonec rozhodlo pro samostatnou úpravu služebního poměru vojáků z povolání. Výsledkem tohoto rozhodnutí bylo přijetí zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, který výrazně posílil právní postavení vojáků z povolání a na několik let vytvořil znatelný rozdíl právě mezi postavením vojáků a postavením příslušníků bezpečnostních sborů. Pro příslušníky Policie České republiky a Vězeňské služby České republiky platil zákon č. 186/1992 Sb. Co se

⁹⁵ Tehdejšího Sboru národní bezpečnosti

týká dalších složek bezpečnostních sborů, tak základě zákona č. 113/1997 Sb. přešli do režimu služebního poměru v roce 1997 také příslušníci Celní správy České republiky a k 1. lednu 2001 na základě zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky také příslušníci tohoto sboru. Mimo tuto úpravu zůstal tak pouze služební poměr příslušníků Bezpečnostní informační služby, který byl upraven zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě.

Na přípravě nového zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů se začalo pracovat v roce 1998. Úkolem bylo zpracovat zákon o služebním poměru, do jehož osobní působnosti by patřili nejen příslušníci Policie České republiky, ale i příslušníci Vězeňské služby České republiky a Celní správy České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace (později též příslušníci Hasičského záchranného sboru České republiky).

Zákon nabyt účinnosti dne 1.1.2007 a do současné doby byl více než dvacetkrát novelizován, kdy zrušil doposud účinný zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Zákon má veřejnoprávní charakter, který spočívá v převaze státu jako zaměstnavatelského subjektu při regulování právního postavení příslušníků v právním vztahu s převahou kogentní úpravy. Pro právní úpravu služebního poměru totiž neplatí zásada "co není zakázáno, je povoleno" obsažená v zákoníku práce⁹⁶, ale naopak je pro ni typická zásada "co není povoleno, je zakázáno". Služební zákon stanoví také některá omezení práv, jejichž výkon by mohl mít z hlediska nestrannosti vliv na službu.

2.3. Diferenciace jednotlivých druhů státní služby

V této kapitole se na vybraných institutech pracovněprávní úpravy pokusím vymezit rozdíly mezi občanskou státní službou, zvláštní státní službou, tedy mezi služebním poměrem a pracovním poměrem. Pro tento účel jsem k porovnání vybral způsob vzniku zaměstnaneckého poměru, podmínky přijetí s přihlédnutím ke kvalifikačním předpokladům a zkušební době, dále porovnání dle zaměstnavatele, úpravy práv a povinností s přihlédnutím k omezením některých práv, porovnání dle mzdových a platových náležitostí a dle odpovědnosti za porušení povinností.

⁹⁶ zákon č. 262/2006 Sb.

2.3.1. Diferenciace dle způsobu vzniku

Pracovní poměr

Dle zákoníku práce se pracovní poměr zakládá buď pracovní smlouvou, nebo jmenováním. Rozhodujícím právním úkonem, kterým se zakládá pracovní poměr, je pracovní smlouva. Pracovní poměr jmenováním může vzniknout pouze v případech taxativně uvedených⁹⁷. Jmenování je sice jednostranné právní jednání, jímž se zakládá pracovní poměr, ale podmínkou platnosti tohoto právního jednání je souhlas zaměstnance s tímto jednáním. Pracovní poměr na základě pracovní smlouvy vzniká⁹⁸ dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu. Jedná se o oblast smluvního vztahu, a je tudíž na obou účastnících, zda uzavřou s druhou stranou pracovní smlouvu či nikoliv.

Služební poměr

Služební poměr se zakládá rozhodnutím, což je jednostranný individuální právní akt oprávněného služebního orgánu. V případě občanské státní služby je to rozhodnutí⁹⁹ služebního orgánu o přijetí do služebního poměru a současně rozhodnutí o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jmenování státního zaměstnance na služební místo představeného¹⁰⁰. U zvláštní státní služby se služební poměr u příslušníků bezpečnostních sborů zakládá rozhodnutím služebního funkcionáře příslušného bezpečnostního sboru. Rozhodnutí o přijetí do služebního poměru obsahuje výrok s povinnými náležitostmi¹⁰¹. U vojáků z povolání je to pak rozhodnutí o povolání občana do služebního poměru, kterým se deklaruje založení služebního poměru dnem následujícím po doručení rozhodnutí.¹⁰²

⁹⁷ v § 33 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb.

⁹⁸ § 36 zákona č. 262/2006 Sb., a to i když pracovník ve sjednaný den do práce nenastoupil. Obdobně vzniká pracovní poměr dnem, který byl uveden jako den jmenování na pracovní místo vedoucího zaměstnance.

⁹⁹ § 31 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. - Služební poměr vzniká dnem, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru i kdyby v daný den státní zaměstnanec nenastoupil do služby (např. z důvodu dočasné pracovní neschopnosti)

¹⁰⁰ § 23 zákona č. 234/2014 Sb.

¹⁰¹ § 17 zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁰² § 5 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb.

2.3.2. Diferenciace dle podmínek přijetí

Pracovní poměr

Subjekty pracovněprávních vztahů mohou být jak osoby právnické, tak osoby fyzické.¹⁰³

Způsobilost fyzických osob být (ať jako zaměstnanců či zaměstnavatelů) nositeli práv a povinností v pracovněprávních vztazích a právně v těchto vztazích jednat je upravena v občanském zákoníku¹⁰⁴. Je na zaměstnavateli, aby v případě, že se o jedno místo uchází u něho více uchazečů, vybral toho z uchazečů, kterého považuje na dané místo za nejvhodnějšího, přičemž musí dbát na rovné zacházení s uchazeči a nediskriminovat žádného z nich. Při výběru může brát v úvahu pouze kritéria¹⁰⁵, která se vztahují k budoucímu výkonu práce. Zákoník práce však nestanoví způsob, jakým má či může zaměstnavatel provádět výběr svých budoucích zaměstnanců. Je tedy čistě na zaměstnavateli jaká pravidla si stanoví. Na místa může i vyhlásit výběrová řízení, avšak pokud žádný z uchazečů nesplní jeho představy, nemusí žádného z nich přijmout.

Služební poměr

U občanské státní služby je základním předpokladem pro přijetí do služebního poměru to, že osoba bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu¹⁰⁶ a dále musí žadatel o přijetí do služebního poměru splnit následující podmínky:

- a) být státním občanem České republiky, občanem jiného členského státu Evropské unie nebo občanem státu, který je smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru¹⁰⁷,
- b) dosáhnout věku 18 let a být plně svéprávný,
- c) být bezúhonný¹⁰⁸,

¹⁰³ § 6 zákona č. 262/2006 Sb.

¹⁰⁴ § 9 – osobní stav osob a § 15 – svéprávnost zákona č. 89/2012 Sb.

¹⁰⁵ Takovými kritérii jsou podle § 30 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb. hledisko kvalifikace, nezbytné požadavky pro výkon práce nebo zvláštní schopnosti.

¹⁰⁶ § 22 zákona č. 234/2014 Sb.

¹⁰⁷ Požadavek státního občanství České republiky na obsazení služebních míst je zákonem o státní službě dán pouze v případech služebních míst, která jsou dle systemizace služebními místy, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky – PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*, s. 90

¹⁰⁸ § 25 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb.

d) dosáhnout vzdělání stanoveného tímto zákonem¹⁰⁹

e) mít potřebnou zdravotní způsobilost¹¹⁰.

Splnění předpokladů podle § 25 odst. 1 písm. a) a d) je žadatel povinen doložit příslušnými listinami nebo čestným prohlášením, přičemž listiny v takovém případě žadatel předloží následně, nejpozději před konáním pohovoru podle § 27 odst. 3. Splnění předpokladu bezúhonnosti se osvědčuje výpisem z Rejstříku trestů, který nesmí být starší než 3 měsíce. Předpoklady uvedené v § 25 odst. 1 musí státní zaměstnanec splňovat po celou dobu výkonu služby; služebnímu úřadu je povinen bez zbytečného odkladu oznámit, že tyto předpoklady přestal splňovat¹¹¹. Překážkou pro přijetí do služebního poměru je pak souběh výkonu některých funkcí, taxativně uvedených v § 33 ZSS.

U zvláštní státní služby k tomu, aby mohla být osoba přijata do služebního poměru příslušníka bezpečnostních sborů, musí splňovat řadu předpokladů, jejichž výčet je uveden v § 13 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Stát se těmito podmínkami snaží o výběr uchazečů s požadovanými kvalitativními předpoklady pro výkon služby. Každý příslušník je při přijetí do služebního poměru ustanoven na služební místo. Služební místo vyjadřuje organizační a právní postavení příslušníka v bezpečnostním sboru. Je charakterizováno zejména systemizovanou služební hodností, stupněm vzdělání, oborem nebo zaměřením vzdělání, dalším odborným požadavkem, základním tarifem, náplní služební činnosti, rozsahem oprávnění a povinností příslušníka¹¹². Základní podmínkou je, aby osoba, která se uchází o přijetí do služebního poměru

¹⁰⁹ Základní členění služebních míst ve vztahu k dosaženému vzdělání je v § 7 zákona č. 234/2014 Sb. Zákon dále upravuje v příloze č. 1 (Charakteristika platových tříd státních zaměstnanců) platové třídy (od 5. platové třídy do 16. platové třídy), ve vztahu ke vzdělání stanovenému pro výkon určitých činností v rámci služby. V charakteristice platových tříd státních zaměstnanců nalezneme rámcové vymezení činností konaných ve služebním poměru počínaje referentem v 5. platové třídě se stanoveným vzděláním - střední vzdělání s výučním listem, konče vrchním radou (vrchním ministerským radou, vrchním vládním radou) v 16. platové třídě stanoveným vzděláním - magisterský studijní program. U státních zaměstnanců (tedy u osob již přijatých do služebního poměru) pak zákon věnuje v několika ustanoveních pozornost vzdělávání státních zaměstnanců - prohlubování vzdělání i zvyšování vzdělání. Zákon o státní službě v zásadě neumožňuje, aby na služební místo byl zařazen nebo jmenován ten, kdo nespĺňuje předpoklad vzdělání, avšak výjimku z předpokladu vzdělání upravuje zákon pro některé případy v rámci "překlopení" v § 201 – PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*, s. 92

¹¹⁰ Na posuzování potřebné zdravotní způsobilosti žadatele o přijetí do služebního poměru (obdobně též zdravotní způsobilosti státního zaměstnance) se aplikují stejné právní předpisy z oblasti pracovnělékařských služeb, jako na posuzování zdravotní způsobilosti zaměstnance, resp. fyzické osoby ucházející se o zaměstnání v pracovněprávních vztazích - PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*, s. 92.

¹¹¹ § 34 zákona č. 234/2014 Sb.

¹¹² § 19 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

v některém z bezpečnostních sborů, byla státním občanem České republiky¹¹³. O přijetí do služebního poměru musí písemně požádat¹¹⁴. Do služebního poměru může být přijat pouze občan, který je starší než 18 let¹¹⁵ a je bezúhonný¹¹⁶. Bezúhonnost je vymezena negativně v § 14 zákon o služebním poměru. Občan, který se uchází o služební místo, musí také splňovat stupeň vzdělání požadovaný pro služební hodnost, do níž má být při přijetí jmenován. Psychická a fyzická náročnost služby v bezpečnostním sboru vyžaduje také stanovení náročných kritérií pro přijetí do služebního poměru v oblasti zdravotní, fyzické a osobnostní způsobilosti uchazeče o přijetí¹¹⁷. Kritéria zdravotní, fyzické a osobnostní způsobilosti příslušníka pro přijetí do služebního poměru stanoví vyhlášky¹¹⁸. Samozřejmě se u uchazečů vyžaduje také plná způsobilost k právním úkonům¹¹⁹. Na některých služebních místech se vyžaduje, aby byli příslušníci oprávněni seznamovat se s utajovanými skutečnostmi podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Má-li tedy být uchazeč přijat na takové služební místo, musí být držitelem oprávnění podle výše zmíněného předpisu¹²⁰. Čestným prohlášením uchazeč prokazuje, že není členem politické strany nebo politického hnutí, a jde-li o služební poměr příslušníka zpravodajské služby, ani odborové organizace a také, že nevykonává živnostenskou nebo jinou výdělečnou činnost a není členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost.¹²¹

I u služebního poměru vojáka z povolání stanovuje podmínky pro povolání do služebního poměru z jeho charakteru. Tyto podmínky musí splňovat nejen uchazeč, ale musí být plněny vojákem po celou dobu trvání služebního poměru¹²². Podmínky povolání do služebního poměru jsou stanoveny v § 3 zákona: Uchazeč musí být státním občanem České republiky a nejpozději ke dni podání žádosti o povolání do služebního poměru musí dovršit 18 let věku. Musí prohlásit, že není členem politické strany, politického hnutí, odborové organizace, nepodporuje,

¹¹³ § 13 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

¹¹⁴ § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb.

¹¹⁵ § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb.

¹¹⁶ § 13 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb.

¹¹⁷ *Nezávislý odborový svaz PČR* [online]. Dostupné dne 27.3.2019 z: https://www.nospcr.cz/sites/default/files/2_-_duvodova_zprava.pdf.

¹¹⁸ Vyhláška č. 484/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru a vyhláška č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti

¹¹⁹ § 13 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2003 Sb.

¹²⁰ § 13 odst. 1 písm. g) zákona č. 361/2003 Sb.

¹²¹ § 13 odst. 1 písm. h,i) zákona č. 361/2003 Sb.

¹²² SKORUŠA, Leopold. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*, s. 10

nepropaguje nebo nesympatizuje s hnutím, které prokazatelně směřuje k potlačování práv a svobod člověka nebo hlásá národnostní, náboženskou anebo rasovou zášť nebo zášť vůči jiné skupině osob a pokud je, musí členství před povoláním do služebního poměru ukončit. Dále musí doložit výpis z evidence Rejstříku trestů k prokázání trestní bezúhonnosti a prokázat se posudkem o zdravotní způsobilosti¹²³. Splnění kvalifikačních předpokladů pro služební zařazení dokládá uchazeč předložením dokladů o absolvovaném vzdělání a znalosti cizích jazyků¹²⁴.

Státní zaměstnanci ve služebním poměru se musí také zavázat k věrnosti České republice.

U občanské státní služby skládá státní zaměstnanec v den nástupu do služby před služebním orgánem služební slib¹²⁵. Odmítne-li složit slib nebo složí slib s výhradou, služební poměr se považuje od počátku za neexistující. Do služebního poměru nelze přijmout osoby vyjmenované v § 33 zákona o státní službě¹²⁶.

U zvláštní státní služby v případě příslušníků bezpečnostních sborů služební poměr vzniká dnem, který je stanoven v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru za předpokladu, že příslušník v den nástupu k výkonu služby složí bezvýhradně služební slib¹²⁷. V případě, že se příslušník ke složení slibu nedostaví nebo odmítne složit služební slib anebo jej složí s výhradami, služební poměr mu nevznikne. U vojáků z povolání musí voják složit vojenskou přísahu.¹²⁸

¹²³ Vyhláška č. 357/2016 sb., o zdravotní způsobilosti k výkonu vojenské činné služby

¹²⁴ Vyhláška č. 217/2010 Sb., o stanovení kvalifikačních předpokladů pro služební zařazení vojáků z povolání

¹²⁵ Služební slib zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Své povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“ Služební slib je složen, jestliže po přečtení slibu prohlásí státní zaměstnanec „Tak slibuji!“ a podepíše se na úředním záznamu o složení služebního slibu - § 32 zákona č. 234/2014 Sb.

¹²⁶ § 33 zákona č. 234/2014 Sb.

¹²⁷ Služební slib zní: "Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život."

¹²⁸ Vojenská přísaha zní: „Já, voják, vědom si svých občanských a vlasteneckých povinností, slavnostně prohlašuji, že budu věrný České republice. Budu vojákem statečným a ukázněným, budu plnit úkoly ozbrojených sil a budu dodržovat právní a vojenské předpisy. Svědomitě se budu učit ovládat vojenskou techniku a zbraně, připravovat se k obraně České republiky a budu ji bránit proti

Kvalifikační předpoklady

Pracovní poměr:

Ačkoliv zákoník práce stanoví¹²⁹, že výběr fyzických osob ucházejících se o zaměstnání je v pravomoci zaměstnavatele, jsou zaměstnavatelé povinni zajistit, aby jednotlivá pracovní místa byla obsazována zaměstnanci, kteří splňují kvalifikační předpoklady stanovené pro výkon konkrétních prací právními předpisy. Zákoník práce rozlišuje mezi kvalifikačními předpoklady, které stanoví právní předpisy, a kvalifikačními požadavky, které může podle potřeby zaměstnavatel sjednat v pracovní nebo kolektivní smlouvě nebo stanovit vnitřním předpisem. Podmínkou pro zařazení zaměstnance do platové třídy je splnění kvalifikačního předpokladu vzdělání stanoveného v § 2 nařízení vlády č. 564/2006 Sb.¹³⁰

U občanské státní služby je odborným požadavkem pro setrvání ve službě povinnost úspěšně vykonat úřednickou zkoušku¹³¹. Zákon o státní službě stanoví omezení při přijetí a výkonu státní služby osobou, která dosud nevykonala úřednickou zkoušku. Po úspěšném vykonání úřednické zkoušky je státní zaměstnanec zařazen do služebního poměru.

U zvláštní státní služby v případě příslušníků bezpečnostních sborů je podmínkou dalšího služebního působení a zařazení do služebního poměru na dobu

vnějšímu napadení. Pro obranu vlasti jsem připraven nasadit i svůj život. Tak přísahám!“ - § 3a zákona č. 219/1999 Sb. - o ozbrojených silách České republiky

¹²⁹ § 30 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb.

¹³⁰ Podle § 2 nařízení vlády č. 564/2006 Sb. jsou kvalifikačními předpoklady pro jednotlivé platové třídy stanovené stupně dosaženého vzdělání. Podle tohoto ustanovení se požaduje základní vzdělání nebo základy vzdělání pro 1. a 2. platovou třídu, střední vzdělání pro 3. platovou třídu, střední vzdělání s výučním listem nebo střední vzdělání pro 4. platovou třídu, střední vzdělání s výučním listem pro 5. platovou třídu, střední vzdělání s maturitní zkouškou nebo střední vzdělání s výučním listem pro 6. platovou třídu, střední vzdělání s maturitní zkouškou pro 7. a 8. platovou třídu, vyšší odborné vzdělání nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou pro 9. platovou třídu, vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu nebo vyšší odborné vzdělání pro 10. platovou třídu, vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu nebo vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu pro 11. a 12. platovou třídu a vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu pro 13. až 16. platovou třídu.

¹³¹ § 35 zákona č. 264/2014 Sb.

neurčitou složení služební zkoušky¹³². Podmínky vykonání jsou stanoveny zákonem¹³³ a nařízením vlády¹³⁴.

Zákon o vojácích z povolání složení žádné zkoušky takové zkoušky nevyžaduje.

Zkušební doba

Zkušební doba dává možnost jak zaměstnavateli, tak zaměstnanci zvážit a posoudit, zda mají zájem na dalším trvání pracovního poměru.

Pracovní poměr

Délku zkušební doby stanovuje zákoník práce maximálně 3 měsíce pro řadové zaměstnance a 6 měsíců pro vedoucí zaměstnance. Zkušební dobu mohou zaměstnanec a zaměstnavatel sjednat v pracovní smlouvě nebo i v jiné smlouvě.

Služební poměr

Občanská státní služba - Zkušební doba v délce 6 měsíců osobám, které nejsou státním zaměstnancem nebo které dosud nevykonaly úspěšně úřednickou zkoušku a které jsou zařazeny nebo jmenovány na volné služební místo na základě výsledku výběrového řízení na volné služební místo¹³⁵.

Zvláštní státní služba v případě příslušníků bezpečnostních sborů se při přijetí do služebního poměru stanoví zkušební doba v délce 6 měsíců. U vojáků z povolání se obligatorně stanoví také zkušební doba, jejíž délka činí tři měsíce¹³⁶.

Výběrové řízení

Pracovní poměr

Jak jsem již uvedl v kapitole 2.3.2., je na zaměstnavateli, aby v případě, že se o jedno místo uchází u něho více uchazečů, vybral toho z uchazečů, kterého

¹³² § 11 zákona č. 361/2003 Sb.

¹³³ § 12 zákona č. 361/2003 Sb.

¹³⁴ Nařízení vlády č. 506/2004 Sb.

¹³⁵ § 29 zákona č. 234/2014 Sb.

¹³⁶ § 18 zákona č. 221/1999 Sb.

považuje na dané místo za nejvhodnějšího. Při výběru může brát v úvahu pouze kritéria¹³⁷, která se vztahují k budoucímu výkonu práce.

Služební poměr

Občanská státní služba – Pokud je potřeba obsadit volné služební místo, je povinností na něj vyhlásit výběrové řízení. Podmínky účasti ve výběrovém řízení pro uchazeče stanoví zákon o státní službě. Výběrové řízení vyhláší služební orgán na úřední desce, dále se zveřejní v informačním systému o státní službě. Právní účinky má zveřejnění na úřední desce¹³⁸.

Zvláštní státní služba - Není-li volné služební místo obsazeno způsobem uvedeným v § 20 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, vyhlásí ředitel bezpečnostního sboru nebo jím pověřený služební funkcionář výběrové řízení. Výběrové řízení nemusí být vyhlášeno v případě obsazování volných služebních míst, pro které je stanovena služební hodnost vrchní referent, asistent, vrchní asistent a inspektor, jestliže bude na takové služební místo ustanoven příslušník, který má služební hodnost o jeden stupeň nižší, než je služební hodnost požadovaná pro volné služební místo.

Vojáci z povolání - Služebně zařadit vojáka lze i na základě výsledků výběrového nebo konkurzního řízení. Služební orgány si pro tyto účely zřizují výběrové komise jako své poradní orgány¹³⁹. Voják je služebně zařazen na služební místo podle dosažené kvalifikace, doby výkonu služby v hodnosti a závěrů služebního hodnocení.

Doba určitá a neurčitá

Pracovní poměr

Pracovní poměr může, ale nemusí obsahovat ujednání o době trvání pracovního poměru. Pokud nebyla v pracovní smlouvě výslovně určena doba trvání pracovního poměru, platí, že pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou¹⁴⁰. Doba trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž smluvními stranami

¹³⁷ Takovými kritérii jsou podle § 30 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb. hledisko kvalifikace, nezbytné požadavky pro výkon práce nebo zvláštní schopnosti.

¹³⁸ § 24 zákona č. 262/2006 Sb.

¹³⁹ § 6 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁴⁰ § 39 zákona č. 262/2006 Sb.

nesmí přesáhnout 3 roky a ode dne vzniku prvního pracovního poměru na dobu určitou může být opakován nejvýše dvakrát.

U občanské státní služby státní zaměstnanci vykonávají službu zpravidla ve služebním poměru na dobu neurčitou. Do služebního poměru na dobu určitou se vždy přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku. Na dobu určitou lze přijmout osobu rovněž v případech tehdy, je-li třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance¹⁴¹.

U zvláštní státní služby je služební poměr příslušníka dán nejprve na dobu určitou v délce tří let a po úspěšném vykonání služební zkoušky následuje zařazení příslušníka do služebního poměru na dobu neurčitou. Účelem doby určité je, v době tří let, prověřit příslušníka a jeho schopnost řádně vykonávat službu.

U vojáků z povolání není služební poměr koncipován jako celoživotní povolání, je koncipován jako právní vztah na dobu určitou, doba trvání služebního poměru se při povolání stanovuje v rozmezí 2 až 20 let. Stanovenou dobu trvání služebního poměru lze v průběhu výkonu služby měnit. Služební orgán rozhoduje o prodloužení této doby z moci úřední¹⁴².

2.3.3. Diferenciace dle zaměstnavatele

Pracovní poměr

Za zaměstnavatele je pro účely zákoníku práce považována jednak osoba fyzická, pro kterou se fyzická osoba zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu, člověk se stává způsobilým být zaměstnavatelem svým narozením a tuto způsobilost ztrácí smrtí, jednak dále osoba právnická. Právnická osoba¹⁴³ je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnické osoby lze členit na právnické osoby soukromého práva a právnické osoby veřejného práva, dle povahy právní oblasti jejich založení a fungování. Za osobu právnickou se v oblasti soukromého

¹⁴¹ § 21 zákona č. 234/2014 Sb.

¹⁴² § 17 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁴³ § 20 zákona č. 89/2012 Sb.

práva považuje také stát¹⁴⁴. Stát má specifické postavení s ohledem na funkce, které plní. Vystupování státu v soukromoprávních poměrech upravuje zákon o majetku ČR. Jménem státu činí právní úkony vedoucí organizační složky¹⁴⁵.

Služební poměr

U občanské i zvláštní státní služby se služební poměr zakládá ke státu, tj. k České republice. U příslušníků bezpečnostních sborů zákon o služební poměru v § 1 stanovuje, že příslušníkem je fyzická osoba, která vykonává službu v bezpečnostním sboru České republiky. Příslušník je ve služebním poměru ke státu prostřednictvím bezpečnostního sboru¹⁴⁶. I vojáci z povolání jsou ve služebním poměru k České republice. Právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci¹⁴⁷.

2.3.4. Diferenciace dle úpravy povinností

Pracovní poměr

Zaměstnanec má povinnost podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práci dle pracovní smlouvy podle pokynů zaměstnavatele. Dále zaměstnanec musí konat práci osobně, nemůže se nechat při výkonu práce zastoupit jiným zaměstnancem či jinou osobou. Zaměstnanec je povinen konat pouze ty práce, jejichž druh si v pracovní smlouvě sjednal, a na tom místě, které se zaměstnavatelem v pracovní smlouvě dohodl. Pokud zaměstnanec odmítne konat další práce, které po něm zaměstnavatel vyžaduje a které nespádají do rámce sjednaného druhu práce, pak tak činí po právu a nemůže u něho z tohoto důvodu dojít k porušení povinností vyplývajících z pracovního poměru. Zaměstnanci jsou povinni¹⁴⁸:

a) pracovat řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plnit pokyny nadřízených

¹⁴⁴ § 21 zákona č. 89/2012 Sb.

¹⁴⁵ § 7 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb.

¹⁴⁷ § 2 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁴⁸ § 301 zákona č. 262/2006 Sb.

- vydané v souladu s právními předpisy a spolupracovat s ostatními zaměstnanci,
- b) využívat pracovní dobu a výrobní prostředky k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně a včas pracovní úkoly,
 - c) dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané, pokud s nimi byli řádně seznámeni,
 - d) řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.

Vedoucí zaměstnanci jsou dále povinni¹⁴⁹:

- a) řídit a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a pracovní výsledky,
- b) co nejlépe organizovat práci,
- c) vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci,
- d) zabezpečovat odměňování zaměstnanců podle tohoto zákona,
- e) vytvářet podmínky pro zvyšování odborné úrovně zaměstnanců,
- f) zabezpečovat dodržování právních a vnitřních předpisů,
- g) zabezpečovat přijetí opatření k ochraně majetku zaměstnavatele.

Zaměstnanci ve správních úřadech, bezpečnostních sborech a dalších vyjmenovaných subjektů¹⁵⁰ jsou dále povinni:

- a) jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,
- b) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byli této povinnosti zproštěni statutárním orgánem nebo jím pověřeným vedoucím zaměstnancem, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,
- c) v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů,

¹⁴⁹ § 302 zákona č. 262/2006 Sb.

¹⁵⁰ § 303 zákona č. 262/2006 Sb.

d) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

U občanské státní služby – lze povinnosti dle zákona o státní službě státnímu zaměstnanci ukládat zákonem, služebním předpisem nebo příkazem k výkonu služby. Pokud tyto povinnosti poruší, porušuje služební kázeň a jde-li o porušení zahrnuté zaviněním aspoň z nedbalosti, jedná se o kárné provinění.

Povinnosti: Zásadní povinnosti státního zaměstnance pak nacházejí odraz i v textu služebního slibu. V § 77 je pak uveden taxativní výčet. Na prvním místě stojí povinnost státního zaměstnance zachovávat při výkonu služby věrnost České republice, být při výkonu služby nestranný, vystříhat se střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, povinnost nezneužívat postavení státního zaměstnance, povinnost chovat se eticky a dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem. Státní zaměstnanec je povinen dodržovat právní předpisy vztahující se k výkonu služby, dále pak služební předpisy a příkazy k výkonu služby, ze kterých vyplývají povinnosti státnímu zaměstnanci. Státní zaměstnanec má povinnost oznámit služebnímu orgánu, že je proti němu zahájeno trestní stíhání a v jakéže věci. Státní orgány, tj. každý státní zaměstnanec jsou povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin¹⁵¹. Poslední významnou skupinou povinností státního zaměstnance jsou povinnosti týkající se zejména ochrany majetku prostředků správního úřadu, kdy státní zaměstnanec je povinen je střežit a ochraňovat je před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím.

Omezení některých práv

Zákon zde formuluje absolutní a bezpodmínečný zákaz pro státní zaměstnance v postavení představeného¹⁵², kdy se jim zakazuje vykonávat po dobu trvání služebního poměru jakoukoliv funkci v politické straně nebo v politickém hnutí. Porušení tohoto zákazu by bylo v rozporu se služební kázní a vedlo by k

¹⁵¹ § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb.

¹⁵² § 9 zákona č. 234/2014 Sb.

odpovědnosti za kárné provinění. Zákon nezakazuje představeným, aby byli po dobu trvání služebního poměru řadovými členy politické strany či hnutí, pakliže nebudou vykonávat jakoukoliv funkci, tento zákaz platí po celou dobu trvání služebního poměru, kdy je dotýčný v postavení představeného, bez výjimky.

Státní zaměstnanec nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů nejen obchodních korporací, ale všech právnických osob, provozujících podnikatelskou činnost. Pokud státní zaměstnanec tento zákaz poruší, jedná se o kárné provinění, pakliže je takové jednání státního zaměstnance zahrnuto zaviněním aspoň ve formě nedbalosti.

Státní zaměstnanec může v průběhu trvání služebního poměru vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle zákona o státní službě pouze s předchozím písemným souhlasem služebního orgánu. Pokud státní zaměstnanec zaviněně porušuje tento zákaz, porušuje služební kázeň a dopouští se zaviněně kárného provinění.

Zákon také výslovně stanoví, že všem představeným nepřísluší právo na stávku. Právo na stávku tak mají v rámci služebního orgánu pouze státní zaměstnanci, kteří nejsou v postavení představeného a zaměstnanci v pracovním poměru.

Zvláštní státní služba

Povinnosti¹⁵³ - Povinnosti jsou zejména zaměřeny na zajištění nestrannosti příslušníka při výkonu služby a mají zajistit kvalitní výkon služby. Je zakotvena povinnost příslušníka soustavně si udržovat a prohlubovat odbornou kvalifikaci potřebnou pro zastávané služební místo a podrobovat se jejímu ověření služebním funkcionářem. Obdobně jsou zakotveny povinnosti vedoucích příslušníků.

Zákon vymezuje definici služební kázně¹⁵⁴ a stanoví případy, kdy je příslušník povinen splnit rozkaz vedoucího příslušníka, o němž se domnívá, že je v

¹⁵³ § 45, 46 a 92 zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁵⁴ § 46 zákona č. 361/2003 Sb.

rozporu s právními předpisy a také povinnost odmítnout splnění rozkazu, kterým by spáchal trestný čin.

Omezení práv příslušníka¹⁵⁵ - Zajištění nestranného výkonu služby příslušníkem sleduje také omezení některých ústavních práv příslušníků. Vedle již tradičního zajištění apolitičnosti, které spočívá v zákazu členství v politických stranách a hnutích, se omezují také některá další práva, například právo na účast na podnikatelské činnosti, a pokud jde o příslušníky zpravodajských služeb i o právo na odborové sdružování. Zákon zakazuje výkon jiné výdělečné činnosti příslušníků bez souhlasu služebního funkcionáře, ale stanovuje některé výjimky z tohoto zákazu. Zákaz se nevztahuje na tradičně vylučované činnosti, jako je činnost vědecká, publikační apod. K takové činnosti nebude souhlasu služebního funkcionáře třeba¹⁵⁶. Příslušník nesmí být členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob.

U vojáků z povolání jsou základní povinnosti jsou vymezeny v § 48 zákona o vojácích z povolání: Voják je povinen důsledně a přesně plnit úkoly, které mu ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených, svědomitě a řádně konat službu podle svých sil, znalostí a schopností, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby a které v zájmu služby nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této povinnosti zproštěn služebním orgánem, ohlásit svému nadřízenému závady, nedostatky, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby, a hrozící škodu, zvyšovat své odborné znalosti a prohlubovat svoji kvalifikaci, dbát o svoji fyzickou zdatnost, dodržovat pravidla služební zdvořilosti a chovat se i mimo službu tak, aby neohrozil vážnost a důvěryhodnost ozbrojených sil, dodržovat při výkonu služby právní předpisy, mezinárodní právo válečné a humanitární, mezinárodní smlouvy a rozkazy nadřízených, při výkonu služby nosit předepsaný stejnokroj a zdržet se jednání, které by narušovalo nebo znevažovalo jeho vzhled; výjimky stanoví služební orgán, nezneužívat ve svůj prospěch nebo ve prospěch jiných osob informace získané při výkonu služby a nepřijímat neoprávněné dary nebo jiné výhody v souvislosti s výkonem služby, bezodkladně ohlásit nadřízenému zahájení trestního řízení nebo řízení o přestupku vůči své osobě a informovat ho o průběhu a ukončení těchto řízení, nejpozději po zahájení řízení o

¹⁵⁵ § 47 a 48 zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb.

přestupku, z něhož je obviněn, bez zbytečného odkladu oznámit správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku, že je vojákem.

Omezení práv: Omezení shromažďovacího práva¹⁵⁷, kdy voják nesmí ve vojenských objektech pořádat politická shromáždění ani provádět politickou agitaci, práva sdružovacího¹⁵⁸ - voják nesmí být členem politické strany, politického hnutí a odborové organizace, právo svobodně projevovat náboženství nebo víru¹⁵⁹ - voják nesmí pořádat náboženské obřady a bohoslužby a účastnit se jich, brání-li tomu důležitý zájem služby, nekoná-li službu duchovního. Dále jsou vojákově omezena některá hospodářská a sociální práva¹⁶⁰ - voják může výjimečně vykonávat výdělečnou činnost pouze s písemným souhlasem služebního orgánu, neovlivní-li tato činnost výkon jeho služby nebo jiný důležitý zájem služby, či voják nesmí vykonávat činnost odpovědného zástupce podle zvláštních právních předpisů ani být členem statutárních nebo kontrolních orgánů právnických osob, které provozují podnikatelskou činnost, s výjimkou členství ve statutárních nebo kontrolních orgánech nestavebních bytových družstev zřízených ke správě bytového fondu, a právnických osob a organizačních složek státu, jejichž zřizovatelem nebo zakladatelem je ministerstvo nebo jiný správní úřad.

2.3.5. Diferenciace dle odpovědnosti za porušení povinnosti/kázeňská odpovědnost

Pracovní poměr – neřeší speciální úprava, porušení povinností je řešeno občanskoprávním řízením.

Občanská státní služba: v zákoně je zaveden institut služební kázně a kárného řízení. Služební kázní¹⁶¹ je řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů. V případě, že je služební kázeň státním zaměstnancem zaviněně porušena, dojde ke spáchání

¹⁵⁷ § 44 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁵⁸ § 45 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁵⁹ § 46 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁶⁰ § 47 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁶¹ § 87 zákona č. 234/2014 Sb.

kárného provinění¹⁶². Za kárné provinění lze státnímu zaměstnanci uložit některé z kárných opatření¹⁶³, kterými jsou písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru. Od kárného opatření lze upustit, jestliže k nápravě státního zaměstnance postačí samotné projednání kárného provinění¹⁶⁴.

Zvláštní státní služba: i zde je zaveden institut služební kázně¹⁶⁵ a kázeňského řízení. Služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů. Zaviněné porušení služební povinnosti lze postihnout jako kázeňský přestupek. Příslušníkovi lze uložit za spáchání kázeňského přestupku pouze kázeňský trest¹⁶⁶. Jako kázeňský trest¹⁶⁷ se ukládá písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, odnětí služební medaile, odnětí služební hodnosti, pokuta, propadnutí věci, nebo zákaz činnosti. Postačí-li samotné projednání kázeňského přestupku k nápravě příslušníka, lze od uložení kázeňského trestu upustit. Uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti má pak za důsledek obligatorní propuštění příslušníka ze služebního poměru. Kázeňské tresty pokuty, propadnutí věci, nebo zákazu činnosti lze uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku. Kázeňský trest se ukládá i za jednání, které má znaky přestupku. Jedná se o samostatný typ správního deliktu, o němž je rozhodováno bezvýjimečně služebním funkcionářem. Je tedy vyňato z pravomoci správních orgánů jinak příslušných ke stíhání za přestupek. Takové jednání se projedná podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, avšak se současným užitím úpravy podle zákona 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁶² § 88 zákona č. 234/2014 Sb.

¹⁶³ § 89 zákona č. 234/2014 Sb.

¹⁶⁴ § 89 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb.

¹⁶⁵ § 46 zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁶⁶ § 186 zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁶⁷ § 51 zákona č. 361/2003 Sb.

Shrnutí

Na základě výše uvedených vymezení některých rozdílů lze tak shrnout, že hlavní rozdíly mezi pracovněprávním vztahem a služebním poměrem spočívají ve zvýšených povinnostech státních zaměstnanců daných veřejnoprávní úpravou jejich pracovněprávního vztahu. Tyto povinnosti jsou upraveny převážně kogentními normami a vystihují specifické postavení státního zaměstnance v systému veřejné moci a jeho podílu na výkonu veřejné moci.

Specifičnost služebního poměru je také dána i vertikálním uspořádáním služebních vztahů. Zatímco u pracovního poměru je formálně dána rovnost účastníků, ve služebním poměru je jak fakticky, tak formálně dána nadřazenost zaměstnavatele – státu, reprezentovaného služebním úřadem a s uplatňováním principů subordinace. Výrazem veřejnoprávní povahy je i kárná odpovědnost a kárné řízení při jejím porušení a zvláště pak řízení ve věcech služby, při němž se postupuje podle služebních zákonů a podpůrně podle správního řádu a vydává se správní rozhodnutí.

Právní úpravy služebních poměrů se snaží o komplexní řešení těchto vztahů s minimálními odkazy na jiné právní úpravy, například zákoník práce. Z této snahy však vybočuje úprava občanské státní služby, která v záležitostech nároků zaměstnanců a jejich pracovních podmínkách v řadě případů odkazuje na zákoník práce.

Pracovní poměr je zakládán buď pracovní smlouvou, nebo jmenováním, zatímco u služebního poměru je k přijetí státního zaměstnance ze zákona vyžadováno speciální správní rozhodnutí – jednostranný individuální právní akt oprávněného služebního orgánu, kterým je v případě občanské státní služby rozhodnutí služebního orgánu, u příslušníků bezpečnostních sborů rozhodnutí služebního funkcionáře a u vojáků rozhodnutí o povolání do služby.

Služební poměr není na rozdíl od pracovního poměru vztahem smluvním, aplikace smluvní volnosti není možná, což se projevuje příkladně v situaci, kdy není možno ukončit služební poměr dohodou, nýbrž pouze na základě žádosti státního zaměstnance, které služební orgán vyhoví rozhodnutím. Pro právní úpravu

služebního poměru totiž neplatí zásada "co není zakázáno, je povoleno" obsažená v zákoníku práce, ale naopak zásada "co není povoleno, je zakázáno".

Státní zaměstnanec může být, na rozdíl od uchazeče o pracovní poměr, přijat do služebního poměru pouze na základě výběrového řízení a následném rozhodnutí služebního orgánu. Musí také předem splňovat zákonem dané předpoklady, kdy tyto předpoklady jsou zároveň i trvalou podmínkou pro setrvání ve služebním poměru. U příslušníků bezpečnostních sborů a u vojáků z povolání je kladen důraz také na zdravotní stav, a to jak po fyzické, tak po psychické stránce, který je pravidelně prověřován v rámci dvouletých preventivních zdravotních prohlídek a testy fyzické způsobilosti.

Podmínkou vstupu do služebního poměru je i zvláštní povinnost věrnosti státního zaměstnance k zaměstnavateli, tj, státu, která je vyjádřena u občanské státní služby slibem, u příslušníků bezpečnostních sborů služebním slibem a u vojáků z povolání vojenskou přísahou. Odmítnutí složit slib, služební slib nebo přísahu, či jejich složení s výhradou, má za následek, že služební poměr nevznikne. Jejich porušení v následném výkonu služby je disciplinárně trestáno.

Ve služebním poměru může být zaměstnavatelem výhradně stát nebo jeho organizační složka, služební poměr se zakládá ke státu, tj. k České republice.

U státních zaměstnanců ve služebním poměru je důležité, bohužel někdy formální, vzdělání a to jak před vstupem do služby, tak i v jejím průběhu. Kvalifikace je ověřovaná v některých případech hodnocením nebo zkouškami. U občanské státní služby je odborným požadavkem pro setrvání ve službě povinnost úspěšně vykonat úřednickou zkoušku. U zvláštní státní služby v případě příslušníků bezpečnostních sborů je podmínkou dalšího služebního působení a zařazení do služebního poměru na dobu neurčitou složení služební zkoušky. Pracovní poměr ani zákon o vojácích z povolání složení žádné takové zkoušky nevyžaduje.

Se služební zkouškou je pak spojena i doba určitá a neurčitá. Zatímco pracovní poměr může, ale nemusí obsahovat ujednání o době trvání pracovního poměru u občanské státní služby se osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, zařazuje do služebního poměru na dobu určitou, po úspěšném

vykonání úřednické zkoušky pak na dobu neurčitou. U příslušníka bezpečnostních sborů se příslušník nejprve zařadí do služebního poměru na dobu určitou v trvání tří let a po úspěšném složení služební zkoušky je následně zařazen do služebního poměru na dobu neurčitou. Vojáci z povolání jsou do služebního poměru zařazováni vždy na dobu určitou a to v rozsahu dvou až dvaceti let.

Na rozdíl od zaměstnanců v pracovním poměru, kde se tato omezení práv zpravidla nevyskytují, je státním zaměstnancům ve služebním poměru dána řada omezení jejich práv. Uchazeč a ani poté ustanovený státní zaměstnanec nesmějí být členy politické strany nebo politického hnutí (u služebního poměru státních zaměstnanců se v případě představeného jedná o výkon funkce, nikoli o členství). Státní zaměstnanci pak nesmějí například vykonávat živnostenskou či jinou výdělečnou činnost nebo být členy v řídicích nebo kontrolních orgánech právnických osob.

Další odlišností je i věkové omezení u některých služebních poměrů. U občanské státní služby skončí služební poměr ze zákona a to poslední kalendářní den roku, ve kterém státní zaměstnanec dovrší věk 70 let, u příslušníků bezpečnostních sborů po dovršení věku 65 let.

Služební poměr právně zaručuje služební a platovým postup a jako jedno z kompenzačních opatření, v případě příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání, i výsluhové náležitosti v případě splnění zákonem požadovaných podmínek.

2.4. Kritika

V rámci této kapitoly si na závěr dovolím poukázat na jeden, z mého pohledu, ne zcela důsledně naplňovaný instituty, který by si zasloužily určitou revizi. Již přes dvacet let jsem ve služebním poměru příslušníka bezpečnostních sborů a z doposud nabyté praxe se nemohu ztotožnit s nenaplňováním požadavku na obory a zaměření vzdělání v rámci plnění minimálního stupně vzdělání pro zařazení na služební místa.

Dle zákonných požadavků musí uchazeč dle § 13 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů splňovat stupeň vzdělání a obor nebo zaměření vzdělání stanovený pro služební místo, na které má být ustanoven. V praxi je však zpravidla naplňován pouze požadavek stupně vzdělání, ale obor či zaměření už nejsou důsledně vyžadovány. Konkrétní příklad uvedu u služebních míst u Policie České republiky, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru hospodářské kriminality. Zde jsou systemizována služební místa zpravidla v 6. a 7. tarifní třídě s požadovaným minimálním stupněm vzdělání střední s maturitní zkouškou nebo vyšší odborné, resp. vyšší odborné (6. tarifní třída) či vysokoškolské v bakalářském studijním programu (7. tarifní třída). Když odhlédnu od obecné charakteristiky tarifních tříd, je náplní služební činnosti příslušníků zařazených na těchto služebních místech výkon nejnáročnějších policejních činností v trestním řízení při odhalování, dokumentaci a vyšetřování skutkově a právně složité trestné činnosti v oblasti hospodářské trestné činnosti. Pro kvalifikovaný výkon těchto činností je pak zapotřebí mít rozsáhlé znalosti a vědomosti zejména právní a ekonomické. Stupeň vzdělání ve spojení s požadovaným oborem vzdělání lze získat studiem na veřejné, státní či soukromé střední, vyšší odborné, nebo vysoké škole. Tyto znalosti lze oprávněně předpokládat u absolventů vysokých škol s daným zaměřením a právě tito absolventi by měli být jedinými kandidáty splňujícími požadavky na ustanovení na konkrétní výše uvedené služební místa. V praxi však jsou na místa ustanovovány osoby, které sice splňují požadavek na stupeň vzdělání, ale zaměřením či oborem vzdělání nikoliv. U výběrových řízení se tak lze setkat s uchazeči, kteří mají vystudovaný obor zahradnictví, historii či teologii v bakalářském či vyšším stupni vzdělání a s touto kvalifikací se ucházejí o místa „vyšetřovatele“ na hospodářské kriminálce. A s ohledem na personální poddimenzovanost jsou také na tato služební místa ustanovováni. V žádném

případě nechci snižovat úroveň vzdělání v těchto oborech, ale poukazuji na praktickou nepoužitelnost nabytých vědomostí z těchto oborů pro potřeby aplikace práva a právních rozborů při klasifikaci určitého jednání jako trestného činu a k tomu nezbytný rozbor jeho skutkové podstaty a s tím spojené i znalosti procesních postupů v rámci trestního řízení či znalosti ekonomické, týkající se vedení společností a procesů s tím spojených, vedení účetních dokladů, finančních toků a podobně. Takováto neznalost, alespoň v základu, pak naprosto neguje smysl požadovaného stupně vzdělání, neboť stejnými (ne)znalostmi disponuje i uchazeč bez vysokoškolského vzdělání, který ač ustanoven na služebním místě, na kterém není požadováno vysokoškolské vzdělání, je mnohdy schopen zastat dané služební místo a činnosti mnohem lépe.

V řadách Policie České republiky tak slouží poměrně vysoký počet příslušníků s požadovaný stupněm vzdělání dle požadavků systemizovaných míst, ale velká část disponuje vzděláním, které je pro policejní práci obtížně aplikovatelné což dále vede k potřebě a nutnosti dalšího vzdělávání.

Tento problém však není doménou pouze Policie, ale státní služby jako celku, není tak naplňována požadovaná profesionalita a odborná úroveň výkonu služby.

Závěr

Státní správa je tradičně považována za osu veřejné správy a jako taková hraje podstatnou roli při realizaci výkonné moci státu. Stát tak spravuje své záležitosti a může realizovat svou státní politiku.

K tomu však stát potřebuje kompetentní zaměstnance, kteří profesionálně zabezpečí realizaci jeho vůle. Je to úkol nesnadný a v řadě ohledů specifický. Proto je potřeba, aby stát vytvořil takové mechanismy, které se budou snažit zajistit, že výkon státní moci bude vkládán do rukou odborně zdatného, na tuto činnost připraveného zaměstnance, který splňuje řadu přísných kritérií, disponuje morálními kvalitami a je ochoten snášet řadu omezení, plnit více povinností, neustále se vzdělávat.

A takovým mechanismem má být speciální vztah mezi státem a státním zaměstnancem – státní služba realizovaná skrze zvláštní veřejnoprávní úpravu, kterou je služební poměr. Služební poměr jako zaměstnanecký vztah není v našich podmínkách neznámý, v jistých modifikacích ho známe přes sto let, byť nejvíce z jeho uplatňování v rámci zvláštní státní služby, jež je dnes upravena zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Důležité je, že stát nezapomněl, že kompetentní aparát není potřeba jen při výkonu jeho moci k zajištění bezpečnosti a obrany, nýbrž i v profesionální administrativní správě. Naplnění ústavního požadavku na zákonnou úpravu právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech trvalo přes dvacet let, ale občanská státní služba se své zákonné úpravy dočkala. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě nabyl plné účinnosti 1.1.2015 a zařadil se k dvěma výše uvedeným veřejnoprávním normám.

Právní úpravy služebních poměrů se snaží o komplexní řešení zaměstnaneckých vztahů a jejich odlišností od soukromoprávního pracovního poměru. Protože legální definici služebního poměru jsem nenalezl, pokusil jsem pojem vymezit sám za pomoci judikatury správního soudnictví a studiem literatury autorů, kteří se problematikou služebního poměru zabývají a lze shrnout, že služební poměr je specifický, veřejnoprávní, státně služební vztah fyzických osob výrazně se odlišující od poměru pracovního upraveného soukromoprávně,

charakterizovaný zvláštní povahou zaměstnavatele jakožto nositele veřejné moci, upravený převážně kogentními právními normami, charakteristický nerovným postavením účastníků ve vztazích, s charakteristickými znaky nadřízenosti a podřízenosti, ukládáním závazných povinností a omezení nutných pro řádný výkon veřejné správy, se současně zvýšenou mírou jeho odpovědnosti, kompenzovanou zvláštními právy.

Odlišnosti veřejnoprávních a soukromoprávních úprav jsem se pak snažil ukázat na některých vybraných institutech jako například na způsobu vzniku zaměstnaneckého vztahu, podmínkách přijetí, úpravách povinností...

Věřím, že v práci podaná charakteristika státní služby v systému veřejné správy a vymezení některých odlišností jednotlivých úprav služebních poměrů ve vztahu k pracovním poměrům, pomůže čtenáři lépe pochopit specifika státní služby a její diferenciaci.

Resume

Státní služba a její diferenciacie

Diplomová práce se zabývá státní službou jakožto právním poměrem zaměstnanců ve státní správě, principy fungování státní správy, historickým vývojem státní služby, její charakteristikou a modely. V práci je definován služební poměr jako pracovněprávní vztah ke státu, jeho povaha a druhy. Veřejnoprávní povaha a diferenciacie jednotlivých služebních poměrů občanské a zvláštní státní služby je pak porovnána dle vybraných aspektů se soukromoprávní povahou pracovněprávní úpravy.

Klíčová slova

Státní správa, státní služba, principy, služební poměr, diferenciacie

Resume

Civil Service and its Differentiation

The thesis deals with the state service as a legal ratio of employees in the state administration, the principles of its operation, the historical development of the civil service, its characteristics and models. This thesis defines the service relationship as a labour relation to the state, its nature and types. The public-law nature and differentiation of individual service relationship of civil and special civil service is compared according to selected aspects with the private-law nature of labour law regulation.

Keywords

State administration, civil service, principles, service relationship, differentiation

Seznam použitých zdrojů

Monografie

ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Socialistická státní služba*. Praha: Univerzita Karlova, 1981;. Acta Universitatis Carolinae.

KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: ASPI, a.s., 2006. s. 205,206. ISBN 80-7357-179-X

DUBSKÝ, Zbyněk. *Veřejná správa v EU*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2007. ISBN 9788070449080.

TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: s komentářem k 1.1.2007*. Olomouc: ANAG, 2007-. Právo (ANAG).

TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-71-7.

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

NOVOTNÝ, Vladimír, Karel KLÍMA, Kristína KRÁLIKOVÁ a Ladislav DUDOR. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika)*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-215-8.

POMAHAČ, Richard. *Veřejná správa*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.

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

SKORUŠA, Leopold. *Zákon o vojácích z povolání: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-929-9.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE. *Základy organizace veřejné správy*. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-22-9.

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

KOTTNAUER, Antonín, Jan PŘIB, Helena ÚLEHLOVÁ a Ludmila TOMANDLOVÁ. *Zákon o státní službě*. Ostrava: Sagit, 2015. ISBN 978-80-7488-079-7.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

Veřejná služba na prahu 21. století: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE. Praha: Karolinum, 2001(1-2). ISSN 0323-0619.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6.

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

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

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

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

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

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

Zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Elektronické zdroje

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy - Recommendation No R(2000)6

[online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné dne 27.3.2019 z:

<https://books.google.cz/books?id=RZPeZrCHwDIC&printsec=frontcover&dq=R>

[ecommodation+No+R\(2000\)6&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwjvLeMiKLhAhXPsqQKHT-sB6kQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Recommendation%20No%20R\(2000\)6&f=false](https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf)

Principy dobré správy. *Www.ochrance.cz* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

Veřejný ochránce práv [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

OCHRANA, František, Milan PŮČEK a David ŠPAČEK. *Veřejná správa* [online]. Brno, 2015 [cit. 2019-03-18]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf. Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky. Masarykova univerzita.

HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa* [online]. Ostrava, 2007 [cit. 2019-03-18]. Dostupné z: http://projekty.osu.cz/pvsos/doc/verejna_sprava.pdf. Učební text. Ostravská univerzita, Pedagogická fakulta.

POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Ministerstvo vnitra České republiky: Informační servis* [online]. 2014 [cit. 2019-03-18]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nezavisle-spravni-urady.aspx>