GRADA®

Šárka Homfray, Dominika Klevetová, Michal Staněk

Praktický průvodce státní službou

- **více než 100 příkladů ze služebního života**
- **jak se stát státním zaměstnancem**
- **práva a povinnosti státních zaměstnanců**
- **služební poměr, jeho změny i skončení**
- **platové odměňování, benefity a slaďování soukromého a profesního života**

Šárka Homfray
Dominika Klevetová
Michal Staněk

Praktický průvodce státní službou

Grada Publishing

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy
Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude ***trestně stíháno****.*

Edice Právo pro každého

Mgr. Šárka Homfray, Mgr. Bc. Dominika Klevetová, Mgr. Michal Staněk

Praktický průvodce státní službou

Vydala GRADA Publishing, a.s.
U Průhonu 22, Praha 7
tel.: 234 264 401, fax 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 7732. publikaci

Realizace obálky Zdeněk Dušek
Sazba Michal Němec
Odpovědná redaktorka Ing. Michaela Průšová
Počet stran 144
První vydání, Praha 2020
Vytiskla Tiskárna Tisk Centrum, s.r.o, Moravany

© GRADA Publishing, a.s., 2020

ISBN 978-80-271-1830-4 (ePub)
ISBN 978-80-271-1829-8 (pdf)
ISBN 978-80-271-1756-7 (print)

Obsah

O autorech **8**

Úvod **9**

1. Co je to státní služba **10**
1.1. Historické okénko 10
1.2. Principy právní úpravy 10
1.3. Významní aktéři 12
1.3.1. Představení 13
1.3.2. Služební orgány 13
1.3.3. Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra 13
1.3.4. Vláda 14

2. Jak se stát státním zaměstnancem **15**
2.1. Podmínky pro přijetí do služebního poměru 15
2.2. Vyhlášení výběrového řízení 16
2.3. Žádost o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného 18
2.4. Pohovor před výběrovou komisí 18
2.5. Dohoda o výběru nejvhodnějšího žadatele 19

3. Začínáme **21**
3.1. Přijetí do služby a zařazení na služební místo 21
3.1.1. Rozhodnutí 21
3.2. Základní charakteristiky služebního poměru a výkonu služby 23
3.2.1. Charakteristika služebního místa 24
3.2.2. Služební slib 25

4. Peníze a vše okolo nich **26**
4.1. Platové odměňování a stanovení platu 26
4.2. Složky platu 27
4.2.1. Platový tarif 28
4.2.2. Osobní příplatek 30
4.2.3. Příplatek za vedení 31
4.2.4. Odměny 31
4.2.5. Příplatky za práci v „nestandardním“ čase 33
4.2.6. Zvláštní příplatek 33
4.3. Náhrady a průměrný výdělek 34
4.4. Právo na plat a platový postup 34
4.5. Jiná výdělečná činnost 35

5. Běžný služební život **37**
5.1 Práva a povinnosti státních zaměstnanců 37
5.1.1. Povinnosti státních zaměstnanců 37
5.1.2. Povinnosti představeného 39
5.1.3. Práva státních zaměstnanců 40
5.1.4. Omezení některých práv státních zaměstnanců 41
5.1.5. Omezení práv představených 42
5.2. Rovné zacházení a zákaz diskriminace 43
5.2.1. Obsah problému 44
5.2.2. Způsob řešení 44
5.3. Organizace služební agendy 45
5.3.1. Příkaz k výkonu služby 45
5.3.2. Řádné plnění služebních úkolů 46
5.3.3. Služební cesty 47
5.4. Řízení ve věcech služby 48
5.5. Zástupci státních zaměstnanců 50

5.5.1. Odborové organizace ... 51
5.5.2. Rada státních zaměstnanců a zástupce státních zaměstnanců pro BOZP ... 52
5.6. Benefity státních zaměstnanců ... 52
5.6.1. Fond kulturních a sociálních potřeb ... 53
5.6.2. Kolektivní dohoda a Kolektivní dohoda vyššího stupně ... 54

6. Vzdělávání státních zaměstnanců ... 56
6.1. Prohlubování vzdělávání ... 56
6.1.1. Vstupní vzdělávání ... 57
6.2. Úřednická zkouška ... 58
6.2.1. Doba k vykonání zkoušky ... 59
6.2.2. Uznání zkoušky ... 60
6.2.3. Skládání úřednické zkoušky ... 60
6.3. Služební volno k individuálním studijním účelům ... 62
6.4. Zvýšení vzdělání na náklady služebního úřadu ... 63

7. První výsledky ... 67
7.1. Průběžné vedení a hodnocení výkonu služby ... 67
7.1.2. Pochvaly a výtky ... 68
7.2. Služební hodnocení ... 68
7.2.1 (Ne)pravidelné služební hodnocení ... 69
7.2.2 Základní principy a východiska ... 70
7.2.3 Struktura služebního hodnocení ... 70
7.2.4 Závěry a důsledky služebního hodnocení ... 71
7.2.5 Námitky proti služebnímu hodnocení ... 72
7.3 Možnosti kariérního postupu ... 73
7.3.1. Zastupování představeného ... 73
7.3.2 Přesun státního zaměstnance po vzájemné dohodě ... 75
7.3.3. Výběrové řízení na jiné služební místo ... 78

8. Některé změny služebního poměru ... 81
8.1. Převedení na jiné služební místo ... 81
8.1.1. Odvolání ze služebního místa představeného ... 82
8.1.2. Uplynutí doby zařazení ... 82
8.1.3. Nevykonání úřednické zkoušky ... 83
8.1.4. Posuzování vhodnosti služebního místa ... 84
8.1.5. Zrušení rozhodnutí o převedení ... 86
8.2. Zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů ... 86
8.2.1. Rozhodování a doba zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů ... 88
8.2.2. Úkony činěné během zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů ... 89
8.2.3. Plat státního zaměstnance během zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů ... 90
8.3. Přeložení ... 90
8.4. Zproštění výkonu služby ... 92

9. Struktura služebního úřadu a jeho změny ... 95
9.1. Struktura služebního úřadu ... 95
9.2. Systemizace a její schvalování ... 95
9.3. Změna systemizace ... 97
9.4. Dopady na státní zaměstnance ... 98

10. Slaďování osobního života s výkonem služby ... 99
10.1. Slaďování jako komplexní institut ... 99
10.2. Zvláštní podmínky některých osob ... 99
10.2. Využití nástrojů slaďování ... 100
10.3. Úpravy služební doby ... 101
10.3.1. Kratší služební doba ... 101
10.3.2. Pružné rozvržení služební doby ... 102
10.3.3. Stlačený služební týden ... 103
10.4. Výkon služby z jiného místa ... 103

10.5. Praktická doporučení ... 104
10.6. Péče o malé děti ... 105

11. Problémy a jejich řešení ... 106
11. 1. Stížnost ve věcech služby ... 106
11.2. Protiprávní služební úkol ... 107
11.3. Protiprávní služební předpis ... 107
11.4. Náhrada škody ... 108
11.4.1. Náhrada škody způsobené státním zaměstnancem ... 108
11.4.2. Náhrada škody způsobené služebním úřadem ... 110
11.5. Podezření na protiprávní jednání ... 111
11.6. Kárná odpovědnost státního zaměstnance ... 112
11.6.1. Služební kázeň a její obsah ... 112
11.6.2. Kárné provinění ... 113
11.6.3. Kárné opatření ... 113
11.6.4. Kárné řízení ... 114
11.7. Odvolání ze služebního místa představeného ... 115

12. Konec služebního poměru ... 118
12.1. Skončení na žádost státního zaměstnance ... 118
12.2. Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu ... 119
12.2.1. Skončení služebního poměru v důsledku marného uplynutí lhůty a výplata odbytného ... 119
12.3. Skončení služebního poměru ze zákona ... 120
12.4. Zdravotní stav státního zaměstnance ... 121
12.5. Po skončení služebního poměru ... 123

13. Soudní dohra ... 124
13.1. Soudní obrana ve věcech služebního poměru ... 124
13.2. Přezkum systemizace ... 125
13.3. Přezkum výsledků výběrového řízení ... 126
13.4. Přezkum odvolání ze služebního místa představeného ... 126
13.5. Přezkum rozhodnutí o platu ... 127

Závěr ... 128

Příloha č. 1 – Oznámení o vyhlášení výběrového řízení ... 129

Příloha č. 2 – Vývoj podmínek pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců a zaměstnankyň s výkonem státní služby ... 134
2015 – nová éra slaďování ... 134
2016 – 2018 – postupný vývoj ... 134
Úpravy služební doby – 2018 ... 136
Dohoda o výkonu služby z jiného místa – 2018 ... 136
Péče o děti – 2018 ... 136

Příloha č. 3 – Vybraná soudní rozhodnutí ... 136
Usnesení Městského soudu v Praze 10A 46/2018-23 ... 136
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 301/2018-45 ... 137
Náhrada újmy za vadné rozhodnutí služebního orgánu ... 138
Rozhodnutí ESLP – Eskelinen ... 138

Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů ... 140
Zákony a podzákonné normy: ... 141
Usnesení vlády: ... 141
Služební předpisy náměstka ministra vnitra pro státní službu: ... 141
Metodické pokyny náměstka ministra vnitra pro státní službu: ... 141
Další dokumenty Sekce pro státní službu: ... 142
Literatura – knižní publikace: ... 142
Odborné články a práce: ... 142
Judikatura: ... 143

O autorech

Mgr. Šárka Homfray (kapitoly 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12 a přílohy č. 1 a 2) se narodila v roce 1982. Právo vystudovala na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, kde byla promována v roce 2007. Po studiu pracovala na Ministerstvu dopravy, zejména při přípravě legislativy. Od roku 2017 pracuje jako právnička Odborového svazu státních orgánů a organizací, kde převážnou část její agendy tvoří právní poradenství členům a členkám ve služebním i pracovním poměru. Kromě této práce se věnuje problematice rovnosti žen a mužů, a to v různých projektech i poradních orgánech, dále i lektorské a publikační činnosti.

Mgr. Bc. Dominika Klevetová (kapitoly 2, 6, 8 a 9) se narodila v roce 1989. Studovala Právo ve veřejné správě a Evropská studia se zaměřením na evropské právo na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, kde byla promována v roce 2015. Od roku 2017 působí na Ministerstvu dopravy jako právnička Odboru personálního, kde se věnuje zejména řízením ve věcech služby, a to především změnám služebního poměru.

Mgr. Michal Staněk (kapitoly 1, 13 a příloha č. 3) se narodil v roce 1990. Právo vystudoval na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, kde byl promován v roce 2016. V současnosti působí jako samostatný advokát v Praze s generální praxí. Zároveň je členem České společnosti pro evropské a srovnávací právo. Zákon o státní službě a jeho implementace je tématem jeho diplomové i rigorózní práce a věnuje se mu a sporům z něho vzešlých i ve své současné advokátní praxi.

Úvod

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

Dostává se vám do rukou publikace, která si klade jen jeden – ovšem ne malý – cíl. Tím cílem je dostát svému názvu a být praktickým průvodcem státní službou a služebním poměrem.

Právní úprava státní služby je u nás stále ještě úpravou novou, ve všech ohledech dosud nevyzkoušenou. Navíc má nemálo mezer a nejasností. Pro běžného státního zaměstnance nebo zaměstnankyni, a často ani pro personalisty, není vždy snadné se v některých situacích zorientovat.

Snažili jsme se tedy proto maximálně využít svých pracovních zkušeností i dostupných materiálů a celou cestu vám poněkud usnadnit. Při přípravě této publikace jsme propojili pohled státních zaměstnanců, služebních úřadů i externích právních specialistů. Jednotlivá témata jsme řadili chronologicky, jak mohou ve služebním poměru přijít. Spojili jsme je do ucelených bloků podle životních situací, publikace tedy zcela nerespektuje zákonnou strukturu a řazení. Tam, kde je to ale potřeba, samozřejmě odkazy na příslušná ustanovení právních předpisů naleznete.

Do publikace jsme zařadili několik desítek modelových situací – jakýchsi příkladů ze služebního života. Domníváme se (a odpovídá tomu i naše praktická zkušenost), že takové příklady nejlépe ilustrují, o co v dané situaci jde. Doufáme, že takto pomohou i vám. Jednu poznámku k těmto příkladům nám ale ještě dovolte. V některých z nich se pro větší názornost objevují více či méně konkrétní služební úřady. Tam, kde na příkladu popisujeme nějaký negativní, nebo dokonce protiprávní jev, tím rozhodně nechceme naznačit, že se skutečně vyskytuje právě v tom služebním úřadu, kterému jsme ho v rámci daného příkladu připsali.

Přáli bychom si, aby se vám s publikací co nejlépe pracovalo a abyste v ní pokud možno našli odpovědi na své otázky. Mějte ale na paměti, že každá situace je jedinečná a ani právo nemůže postihnout vždy vše.

Příjemné a užitečné čtení přeje

autorský tým.

Co je to státní služba

Přijetí nového zákona o státní službě bylo spojeno s celou řadou očekávání – mělo způsobit v podstatě revoluci v podobě výkonu státní správy. Některá očekávání se naplnila, jiná nikoli. Jedno je ale jasné – pro státní zaměstnance a zaměstnankyně zákon skutečně velké změny přinesl. Odlišné principy právních vztahů i celá řada problematických ustanovení nebo dokonce děr v zákoně způsobují i pět let po jeho účinnosti zmatky a komplikace v každodenním služebním životě. Než se dostaneme ke konkrétním, praktickým záležitostem, je tak nanejvýš vhodné si připomenout, jak zákon vznikal. Osvětlíme si rovněž základní principy, na kterých právní úprava stojí, a pojmenujeme některé základní instituty.

1.1 Historické okénko

Rok 2014 se stal naprosto klíčovým milníkem pro legislativní úpravu státní služby v České republice. Po dlouhých jedenácti letech, kdy se různé vlády snažily prosadit různé koncepce služebního poměru zaměstnanců v ústředních správních úřadech vykonávajících správní činnosti, musela nakonec zatlačit na nově jmenovanou vládu Bohuslava Sobotky až Evropská komise a pohrozit neschválením dohody o partnerství, pokud nebude mít i Česká republika, jako poslední členský stát Evropské unie, zákonem speciálně upraven systém státní služby. Neschválením dohody o partnerství by Česká republika přišla o možnost čerpat unijní finanční prostředky ze strukturálních a jiných fondů, takže se při této vidině „začaly věci hýbat“. Zákon prošel v Poslanecké sněmovně druhým a třetím čtením rovnou dvakrát, jelikož byl přijat poměrně „nekonformním“ způsobem. Původní poslanecký návrh byl totiž po druhém čtení stažen a nahrazen novým poslaneckým návrhem, který byl rovnou do druhého čtení vložen. Zároveň ho Poslanecké sněmovně vrátil i prezident republiky. Ten zákon později (neúspěšně) napadl i u Ústavního soudu, a to, mimo jiné, i z důvodu procesu jeho přijetí.

Nakonec byl však nový zákon o statní službě dne 6. listopadu 2014 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 234/2014 Sb. Od 1. ledna 2015 tak má Česká republika plně účinný zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). Zákon o státní službě tak po dlouhých letech znovu upravuje právní poměry státních zaměstnanců jinak než jen zákoníkem práce. Najdeme v něm mnoho zmocňovacích ustanovení k vydání prováděcích právních předpisů, ať už vyhlášek zmocněného ministerstva, aktů řízení nebo nařízení vlády. Zároveň si při praktické práci nevystačíme ani s těmito prameny, důležité budou i služební předpisy a další dokumenty.

I když je zákon o státní službě účinný teprve 5 let, prošel už řadou novelizací. Z nich ta největší byla spojena s nástupem nové vlády po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Projednávání této novely bylo podobně dramatické jako přijímání samotného zákona, jelikož upravovala mimo jiné i možnosti obsazování, nebo naopak odvolávání státních zaměstnanců na různých úrovních. Tato novela byla vyhlášena pod č. 35/2019 Sb. a nabyla účinnosti dne 1. března 2019. V této publikaci se zákonu budeme věnovat pochopitelně už ve znění této novely.

1.2 Principy právní úpravy

Na samotný úvod seznámení se s principy nové právní úpravy se snad pro úplnost sluší podotknout, že zákon nezasahuje žádným způsobem do právních poměrů úředníků územně – samosprávných celků, kromě toho, že ponechává v platnosti možnost prostupnosti úředníkům mezi službou vykonávanou pro územně samosprávné celky jako zaměstnavatele a státní službou formou účasti ve výběrových řízení.

Dále se sluší podotknout, že zákonodárce mohl volit z několika přístupů ke státní službě, konec konců úprava v jiných státech je poměrně různorodá. Jako základní dělení by bylo možné použít dělení na kariérní a meritní systém státní služby. Kariérní systém je specifický především

tím, že služba se chápe jako celoživotní poslání. Noví zaměstnanci jsou do služby přijímání pouze na základě výběrových řízení, a to na nejnižší pozice, ze kterých potom postupně postupují vzhůru. Meritní systém je typický katalog služebních míst, na která mohou být na základě výběrových řízení přijímáni zaměstnanci ze soukromé i veřejné sféry. Služba se v tomto systému zakládá smlouvou a neplynou z ní žádné další speciální benefity. V přijaté úpravě převažuje kariérní systém státní služby s kombinací prvků systému meritního.

Nejpodstatnější změnou, kterou zákon zcela nově zavádí, je veřejnoprávní úprava poměrů osob spadajících do režimu státní služby. Tato, na první pohled pro laika možná ne zcela významná změna, je však zcela klíčová.

Vztah státního zaměstnance bude zakládán k České republice, tedy ke státu, založen bude nikoliv pracovní smlouvou, nýbrž rozhodnutím služebního orgánu, a to na předchozí žádost fyzické osoby, přičemž na přijetí do služebního poměru není žádný právní nárok.[1] Spolu s rozhodnutím o přijetí do služebního poměru rozhodne služební orgán zároveň o zařazení státního zaměstnance na služební místo nebo o jeho jmenování na služební místo představeného (blíže v příslušných kapitolách této publikace). Služební poměr státního zaměstnance pak může skončit toliko způsobem, který stanoví zákon o státní službě. Je zde tak zákonodárcem zvolen analogický postup jako u příslušníků bezpečnostních sborů, který je potvrzen i zvláštním senátem Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.[2]

Zatímco v soukromoprávním (pracovněprávním) režimu se vychází z toho, že strany mají rovné postavení, v režimu veřejnoprávním je vztah státu a adresáta hierarchický. V režimu zákona o státní službě stojí proti sobě stát reprezentovaný služebním orgánem a daný státní zaměstnanec, kdy tito již z podstaty věci nemají rovná postavení, což se promítá, mimo jiné, v procesních oprávněních státního zaměstnance.

Subsidiárním předpisem je zde zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Všechna rozhodnutí ve věcech služby jsou vydávána v režimu správního řízení, a i při jiných úkonech, než je rozhodování, jsou služební orgány v postavení orgánů správních. Z toho mimo jiné vyplývá, že jsou povinny vždy postupovat v souladu se základními zásadami správního řádu uvedenými v jeho ustanoveních § 2 až 8. Důležité je i vědět, jak se ve správním řádu (a tedy i v systému státní služby), počítají lhůty, kdy do počátku běhu lhůty se nezapočítává den, ve kterém lhůta počíná běžet. Pokud lhůta doběhne v sobotu, neděli nebo svátek, tak poslední den lhůty je až následující pracovní den a pro dodržení lhůty postačí, aby byla zásilka poslední den lhůty podána k poštovní přepravě[3].

Práva státního zaměstnance spadajícího pod veřejnoprávní režim zákona o státní službě se nově nehájí a nevymáhají prostřednictvím obecného, civilního soudnictví, nýbrž v režimu správního soudnictví. K tomu je navíc možné přistoupit až po vyčerpání opravných prostředků, které poskytuje státnímu zaměstnanci ve služebním poměru zákon o státní službě a správní řád. Jedná se o tzv. subsidiaritu, kdy nejdříve musí být vyčerpány opravné prostředky dle správního řádu a až následně je možno podat žalobu v režimu správního soudnictví. Procesním předpisem pro soudní řízení pak zde bude zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších

[1] § 23 zákona o státní službě

[2] V předmětném rozsudku se uvádí že *„služební poměr vzniká mocenským aktem služebního funkcionáře a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Ne každý vztah ke státu má ale podle stávající úpravy takový charakter. Vodítkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní“*, citováno z BĚLECKÝ, Miroslav. Zákon o státní službě a zákony související: komentář. Druhé vydání. Praha: VOX, 2015, s. 131.

[3] § 40 správního řádu

předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Jak si ale ukážeme dále, nemusí tomu tak být úplně vždy.

V režimu státní služby to konkrétně vypadá tak, že v případě nesouhlasu s některým úkonem nebo rozhodnutím služebního orgánu má státní zaměstnanec zpravidla možnost odvolání nebo jiného opravného prostředku, kterým se zabývá vyšší služební orgán. Existují i mimořádné opravné prostředky, kterými se věc může dostat ještě výše. Pokud ani po rozhodnutí o odvolání není státní zaměstnanec spokojen, pak teprve může podat žalobu ve správním soudnictví.

Tato rozšířená ochrana služebního veřejnoprávního poměru je jednou z nejpodstatnějších výhod, kterou státním zaměstnancům poskytuje podřazení pod režim zákona o státní službě. Oproti soukromoprávnímu modelu poskytuje veřejnoprávní model státním zaměstnancům, kteří pod něj spadají, především účinnou možnost obrany proti případné politické zvůli, nátlaku nadřízených a účelovým, neobjektivním postupům. Jinými slovy, jak bude ostatně ještě dále pojednáno v této knize, státního zaměstnance ve veřejnoprávním poměru je obtížnější se zbavit z čistě politických nebo neobjektivních důvodů nežli zaměstnance, který podléhá úpravě soukromoprávní.

Přesně definovány jsou v zákoně ty dotčené skupiny státních zaměstnanců, které vykonávají státní službu, a to vymezením tzv. správních činností[4]. Státním zaměstnancem je tedy fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z těchto činností. Přesně se tak jedná například o státní úředníky v ústředních správních úřadech a některých jejich podřízených příspěvkových organizacích. Jasně je tak definována občanská státní služba určených zaměstnanců v ministerstvech a dalších úřadech.

Zákon se, jak už ostatně z jeho podstaty plyne, nevztahuje na zaměstnance ve veřejném sektoru, jako jsou například učitelé, zdravotníci, zaměstnanci akciových společností s majoritou státu nebo státních podniků (České dráhy, ČEZ, Lesy České republiky, Česká pošta atd.), a jak již bylo uvedeno, ani na zaměstnance obcí či vyšších územních samosprávných celků vykonávající státní správu, neboť tuto činnost nevykonávají v právním vztahu vůči státu. Vyjmuti jsou také zaměstnanci ozbrojených sil a sborů, protože ti již svoji vlastní právní úpravu mají.

Jednou z proklamovaných změn, o které se zákon také snaží, je tolik potřebná depolitizace státní správy, kterou se zákon pokouší garantovat prostřednictvím omezení politického vlivu ve státní službě.[5] Je provedeno oddělení politického a služebního vedení, kdy se ustanovení služebního zákona nevztahují toliko pouze na politické funkce, jako jsou oni již zmiňovaní političtí náměstci ministra bez přidělených sekcí[6] a dále na zaměstnance vykonávající činnost pro členy vlády či jejich náměstky. Za takové zaměstnance můžeme považovat například pracovníky tiskového odboru, tiskové mluvčí, rozličné poradce a vedoucí kabinetů ministra a náměstků. Z působnosti zákona jsou tak vyčleněny ty fyzické osoby, které jsou určitým způsobem přímo či nepřímo spojeny s politickou osobou daného ministra. Tyto osoby jsou i nadále v pracovním poměru, zpravidla na dobu určitou, navázanou na funkční období těch politických představitelů, kteří si je s sebou přivedli. Nepožívají tak výhody a garance, které mají jejich kolegové, kteří spadají do režimu zákona o státní službě.

1.3 Významní aktéři

Zákon strukturoval systém státní služby jako hierarchický, nad „běžnými“ státními zaměstnanci – pro které zákon nemá speciální označení, my o nich budeme v této publikaci hovořit jako

[4] § 5 zákona o státní službě

[5] Viz např. § 80 zákona o státní službě.

[6] § 173 zákona o státní službě

o „řadových“ státních zaměstnancích – je několik úrovní osob a orgánů s různými kompetencemi a zodpovědností. Ty nejpodstatnější aktéry, na kterých leží úkol zajištění řádné aplikace zákona a hladkého fungování státní služby, lze stručně vymezit následovně:

1.3.1 Představení

Hovoří-li služební zákon o představených, má na mysli vedoucí státní zaměstnance (typicky vedoucí oddělení, ředitele odborů, náměstky pro řízení sekcí), kteří mají určitou „exekutivní“ roli ve vztahu ke služebnímu poměru jednotlivých státních zaměstnanců. Tito představení státní zaměstnanci tak působí například jako tvůrci služebních hodnocení (hodnotitelé) ve vztahu ke svým přímo podřízeným státním zaměstnancům, jsou jakýmsi mezistupněm mezi státním zaměstnancem a služebním orgánem zejména při zajišťování řádných podmínek pro výkon služby, a v neposlední řadě také spoluurčují podobu jimi řízeného útvaru formou návrhů systemizace služebnímu orgánu. Mají také specifický okruh povinností oproti řadovým státním zaměstnancům a jsou jim omezena některá práva[7].

1.3.2 Služební orgány

Služební úřad navenek jedná svými služebními orgány – fyzickými osobami nadanými určitou pravomocí – kdy tyto služební orgány jménem služebního úřadu vydávají příslušná rozhodnutí. Služebním orgánem je vůči různým státním zaměstnancům různá osoba – většinou to bude vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník, není to ale výlučný seznam[8].

Značná odpovědnost za implementaci zákona do praxe také ležela a leží na jednotlivých státních tajemnících na příslušných ministerstvech. Je jich celkem čtrnáct, na každém ministerstvu jeden, a jeden zároveň působí na Úřadu vlády. S ohledem na charakter úřadu, ve kterém působí, mají poněkud výjimečné postavení. Tito státní tajemníci jsou nejvýše postavenými služebními orgány v daných služebních úřadech a společně s personálními odděleními provádí personální politiku daného služebního úřadu. Řadu úkolů mají i vůči podřízeným služebním úřadům. V jejich osobě se také (na rozdíl od jiných služebních úřadů, kde služební orgán je zároveň vedoucím služebního úřadu) důsledně promítá oddělení politického vedení úřadu od vedení služebního, což je s ohledem na zcela legitimní politický charakter členů vlády nezbytné.

1.3.3 Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra

V čele Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra (dále jen „Sekce pro státní službu“) stojí náměstek ministra vnitra pro státní službu. Zákon o státní službě dále specificky upravuje pozici personálního ředitele Sekce pro státní službu.

Sekce pro státní službu nahradila původně zvažované Generální ředitelství státní služby a stojí tak v podstatě v čele celé služební hierarchie. Náměstek ministra vnitra pro státní službu i celá sekce mají zákonem svěřeno několik klíčových kompetencí a oprávnění, které je staví mimo jiné do pozice garanta a hlavního metodika celé státní služby. Mezi tato oprávnění patří zejména vydávání služebních předpisů závazných pro všechny služební úřady. Dále příprava návrhu systemizace služebních míst a vyhodnocování jejího dodržování, koordinace řady oblastí státní služby, jako je vzdělávání státních zaměstnanců nebo vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem služby, nebo provádění kontroly ve služebních vztazích. Silný vliv na sjednocování aplikační praxe má i rozhodovací činnost v rámci odvolání proti rozhodnutím nižších služebních orgánů, resp. v přezkumném řízení.

[7] § 78 a násl. zákona o státní službě

[8] Viz § 10 zákona o státní službě

Sekce dále vydává metodické pokyny a stanoviska, které sice na rozdíl od služebních předpisů nejsou pro služební úřady přímo závazné, ale působí silou metodického sjednocování aplikační praxe. Všechny tyto dokumenty jsou dostupné na webových stránkách Sekce pro státní službu[9].

1.3.4 Vláda

Vláda získala plnou účinností zákona o státní službě široké množství nových kompetencí a povinností ve vztahu ke státním zaměstnancům, a to zejména zmocnění vydávat nařízení vlády k provedení některých částí zákona o státní službě, včetně stanovování výše platových tarifů a celého systému odměňování, a dále oprávnění schvalovat systemizaci služebních a pracovních míst a tím výrazně ovlivnit velikost a složení jednotlivých služebních úřadů.

Po obecnějším výčtu základních principů zákona provedeném shora budou nyní v publikaci rozebrány podrobněji instituty týkající se služebního poměru. Obecně lze o novém zákonu o státní službě říci, že teoreticky naplňuje hlavní cíle, které si předsevzal. Vypuštění institutu generálního ředitelství státní služby bylo sice kritizováno jak občanskými iniciativami,[10] tak odborovými svazy[11] a neziskovými organizacemi,[12] jeho kompetence ale byly alespoň přeneseny. Zákon tak teoreticky naplňuje ideu odpolitizování státní správy, kdy jasně odděluje pozice politické a pozice pod služebním zákonem, čímž měla být posílena stabilita úřadu, jeho odborné zázemí a motivace dosavadních státních zaměstnanců. Dále jsou zákonem nastaveny transparentní personální procesy, kdy by na základě systemizace, výběrových řízení a služebních hodnocení mělo být naprosto jasné, kteří zaměstnanci jsou kvalitní a kteří by se měli zlepšit. Profesionalizace a zvýšení výkonu zaměstnanců by mělo být dosaženo pomocí zavedení úřednické zkoušky, a to jak obecné, tak její zvláštní části v daných oborech služby. Státní služba by se tak měla stát prestižním zaměstnáním s určitým nádechem poslání služby pro Českou republiku.

[9] https://www.mvcr.cz/sluzba/

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

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

[12] Viz Stanovisko Transparency International k zákonu o státní službě. Dostupné z: http://www.transparency.cz.

Jak se stát státním zaměstnancem

Po obecném a historickém úvodu se ještě na chvíli zastavíme před samotným vznikem služebního poměru. Zákon o státní službě velmi konkrétně vymezuje, kdo a jakým způsobem se může stát státním zaměstnancem. Úprava podmínek a procesu vstupu do služebního poměru je jednou z klíčových oblastí zákona. Z cílů, které byly zákonu o státní službě vytyčeny, směřuje tato část zejména k zajištění profesionality a transparentnosti státní služby. Obsahem této kapitoly bude tedy přehled všeho, co předchází samotnému vzniku služebního poměru.

2.1 Podmínky pro přijetí do služebního poměru

V Státním ústavu pro kontrolu léčiv bylo vyhlášeno výběrové řízení na služební místo, o které měla Iva již dlouho zájem. I když je Iva národností Slovenka a na Slovensku studovala základní i střední školu, ve vzdělání pokračovala na Vysoké škole ekonomické v Praze. S ohledem na skutečnost, že Iva není státní občankou České republiky, bylo zapotřebí doložit k dokumentům pro výběrové řízení i její znalost českého jazyka. Jelikož Iva studovala 3 roky v českém jazyce v Praze, považuje se tento předpoklad za splněný a požadavek znalosti českého jazyka je jí pro účely výběrového řízení uznán.

Základní podmínky pro přijetí do služebního poměru jsou pochopitelně stanoveny přímo v zákoně o státní službě, konkrétně v ustanovení § 25. Každý žadatel musí pro účast ve výběrovém řízení splňovat následující podmínky:

- státní občanství České republiky a znalost českého jazyka – žadatelem musí být státní občan České republiky či občan členského státu Evropské unie či smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru. Tento požadavek je nejčastěji dokládán průkazem totožnosti nebo písemným čestným prohlášením. Žadatel může dle svého uvážení zaslat společně s žádostí k výběrovému řízení prostou kopii průkazu totožnosti. Žadatelé, kteří nejsou státními občany České republiky, prokazují znalost českého jazyka, pokud neabsolvovali 3 roky studia v českém jazyce (na základní, střední či vysoké škole),
- plnoletost – je dokládána průkazem totožnosti,
- svéprávnost – je dokládána čestným prohlášením,
- bezúhonnost – je dokládána výpisem z evidence Rejstříku trestů, ne však starším než 3 měsíce. Žadatel již dnes nemusí sám výpis opatřovat a zasílat služebnímu orgánu s ostatními dokumenty do výběrového řízení, naopak může v žádosti požádat služební orgán, aby si výpis obstaral sám. V současné době je již běžnou praxí výběrového řízení, že žadatel dodá údaje potřebné k zajištění výpisu způsobem umožňujícím dálkový přístup (např. rodné číslo, datum narození apod.) a osoba pověřená vedením výběrového řízení výpis obstará. Žadatel má tedy dvě možnosti, jak splnění předpokladu bezúhonnosti opatřit.

Marcel v březnu úspěšně obhájil diplomovou práci a složil státní závěrečné zkoušky na Vysokém učení technickém v Brně. V dubnu bylo vypsáno výběrové řízení na služební místo v Odboru ICT v Ministerstvu dopravy, do kterého se chtěl Marcel přihlásit. Při pročítání dokumentů, které by měl k žádosti o přijetí do služebního poměru přiložit, narazil na požadavek zaslání vysokoškolského diplomu jako potvrzení o dosaženém vzdělání. Marcel měl však promoce naplánované až na červen, proto i když měl studium řádně dokončeno, diplom prozatím neměl k dispozici. Obrátil se proto na studijní oddělení Vysokého učení technického s žádostí o vystavení potvrzení o řádném dokončení studia. Studijní oddělení mu potvrzení vystavilo a Marcel jej tak mohl zaslat společně s ostatními dokumenty do výběrového řízení. Potvrzení mu bylo ze strany ministerstva pro účely výběrového řízení uznáno, jelikož studium již řádně dokončil.

- dosažené vzdělání – požadované vzdělání pro služební místo je odvislé od platové třídy, která je pro něj stanovena, jelikož pro každou platovou třídu je požadován jiný stupeň vzdělání. Požadavek dosaženého vzdělání tak může být dokládán jak maturitním vysvědčením, tak vysokoškolským diplomem. Splnění požadavku může být ze strany žadatele učiněno buď zasláním čestného prohlášení, prosté kopie nebo úředně ověřené kopie dokladu o dosaženém vzdělání. V případě zaslání čestného prohlášení či prosté kopie dokladu bude žadatel následně vyzván i k předložení originálu dokladu, což musí učinit bezprostředně před konáním pohovoru (zjednodušeně řečeno, žadatel přinese doklad s sebou na pohovor).
- zdravotní způsobilost – je dokládána čestným prohlášením. Až po ukončení výběrového řízení a výběru vítězného žadatele je zajištěna vstupní lékařská prohlídka, k tomu blíže v další části.

Ve výběrovém řízení byl pro služební místo vedoucího Oddělení veřejného práva a legislativy stanoven požadavek odborně zaměřeného vzdělání, a to vzdělání ve studijním programu Právo a právní věda. Milada vystudovala bakalářský studijní obor Právo ve veřejné správě a pokračovala magisterským studijním oborem Veřejná správa. Ke svému překvapení byla z výběrového řízení vyloučena, ačkoli se domnívala, že právně zaměřeným vzděláním podmínky výběrového řízení splnila. Milada byla z výběrového řízení vyloučena správně, jelikož je zapotřebí rozlišit požadavek odborně zaměřeného vzdělání pro případ, kdy je vyžadováno „vzdělání právního směru" a konkrétně stanovený požadavek „studijního oboru Právní a právní věda".

Pro některá služební místa můžou být s ohledem na vykonávané činnosti stanoveny navíc ještě další požadavky, a to konkrétně odborně zaměřené vzdělání či jiný odborný požadavek (např. řidičský průkaz skupiny B), úroveň cizího jazyka nebo způsobilost přístupu k utajovaným informacím podle zákona o ochraně utajovaných informací. Typicky se bude jednat o služební místa, na kterých jsou vykonávány právnické činnosti, činnosti vyžadující technicky zaměřené vzdělání nebo služební místa využívající pro výkon běžné agendy cizí jazyk.

Splnění požadavku způsobilosti přístupu k utajovaným informacím podle zákona o ochraně utajovaných informací nemusí být doloženo ihned společně s ostatními dokumenty do výběrového řízení. Splnění požadavku pro stupeň utajení „Vyhrazené" lze dovodit již ze splnění požadavku bezúhonnosti, tedy z výpisu z Rejstříku trestů. Žadatel tak sám pro tuto prověrku žádnou konkrétní listinu do výběrového řízení dokládat nemusí a toto nedoložení není důvodem pro vyřazení jeho žádosti.

V případě požadavku pro stupně utajení „Důvěrné", „Tajné" a „Přísně tajné" žadatel stejně jako v případě stupně utajení „Vyhrazené" nemusí splnění požadavku dokládat přímo do výběrového řízení. Žadatel prokazuje podání žádosti o udělení bezpečnostní prověrky až před vydáním rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo/jmenování na služební místo představeného. Podání žádosti tedy žadatel dokládá až v případě, že byl ve výběrovém řízení určen jako nevhodnější žadatel.

2.2 Vyhlášení výběrového řízení

Terezie nebyla spokojená ve svém současném zaměstnání, a proto brouzdala na internetu po pracovních portálech, zda nenajde vhodnou pracovní nabídku ve státní správě, kde si vždycky přála pracovat. Zaujala ji nabídka výběrového řízení na služební místo ve Státním pozemkovém úřadu, který zábavným způsobem hledal nové kolegy pro agendu převodů zemědělských pozemků. Vtipné znění inzerátu Terezii motivovalo, a tak navštívila webové stránky služebního úřadu, kde bylo výběrové řízení zveřejněno formálním způsobem.

Kromě základní právní úpravy výběrového řízení, která je pochopitelně založena zákonem o státní službě, je pro praktickou aplikaci nezbytné mít na paměti i obsah metodického pokynu

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

Služební úřady vyhlašují výběrové řízení prostřednictvím „Oznámení o vyhlášení výběrového řízení“, které obsahuje veškeré potřebné informace, předpoklady a požadavky týkající se volného služebního místa. Oznámení je dle zákona o státní službě povinně uveřejňováno na úřední desce služebního úřadu, velmi často je uveřejněno taktéž na jeho internetových stránkách. Dále se uveřejňuje v Informačním systému o státní službě v seznamu obsazovaných služebních míst, kde lze jednotlivá výběrová řízení filtrovat např. podle služebního úřadu, požadovaného oboru služby, místa výkonu služby apod.

Mimo povinné způsoby uveřejnění výběrového řízení služebnímu úřadu nic nebrání v jeho uveřejnění i jiným způsobem, který považuje za vhodný a který by mohl přilákat více žadatelů, jako jsou pracovní portály či webové stránky. V takovém případě pak není nezbytné dodržet znění oznámení vyplývající z právní úpravy a je možné formulovat inzerát v podstatě jakýmkoli způsobem.

V oznámení nalezneme údaje o služebním místě, které má být na základě výběrového řízení obsazeno, vykonávané obory služby včetně popisu vykonávaných činností, zařazení do platové třídy, datum předpokládaného nástupu na služebním místě nebo zákaz konkurence (pokud je pro služební místo stanoven). Nesmí dále chybět informace o tom, zda služební poměr bude na dobu neurčitou, nebo určitou. V případě trvání služebního poměru na dobu určitou je uvedena délka jejího trvání, aby uchazeč věděl, jakou dobu může s existencí služebního místa počítat. Jedná se například o služební místa, která jsou financována z operačních programů Evropské unie, trvající pouze po dobu několika let, nebo zástup za mateřskou a rodičovskou dovolenou. Příklad takového oznámení naleznete v Příloze č. 1 této publikace.

V oznámení je dále uveden termín pro podání žádosti o přijetí do služebního poměru nebo žádosti o zařazení nebo jmenování na služební místo a adresa služebního úřadu, na kterou má být žádost doručena či osobně podána. Aby nebylo s obálkou obsahující dokumenty žadatele nesprávně nakládáno nebo nedošlo nedopatřením k jejímu předčasnému otevření, bývá často žadatelům uloženo označit obálku textem „Neotvírat“ a „Výběrové řízení na služební místo XY“.

Častým požadavkem na žadatele je předložení strukturovaného profesního životopisu, díky kterému má výběrová komise možnost se o žadateli dozvědět něco z jeho pracovní minulosti, o jeho zkušenostech či zájmech. Pokud by však žadatel životopis k ostatním dokumentům nepřiložil, nebyl by to důvod pro jeho vyřazení z výběrového řízení, protože zákon tuto přílohu nepředepisuje. Některé služební úřady požadují navíc i zaslání motivačního dopisu či strukturované práce na určené téma o rozsahu zpravidla 2–3 normostran.

Na stránkách Českého telekomunikačního úřadu byla vyhlášena dvě výběrová řízení na služební místo ředitele odboru. Jaroslav, který na místě vedoucího oddělení působil již 2,5 roku a pomýšlel na povýšení, se o obě výběrová řízení zajímal. Byl však překvapený, že se svojí dosavadní praxí splňuje podmínky pouze pro jedno z nich, i když se v obou případech jedná o místa ředitele. Rozdíl, kterého si Jaroslav nevšimnul, spočíval ve vyhlášení odlišných kol výběrových řízení. Zatímco v prvním výběrovém řízení probíhalo první kolo, požadující minimální délku praxe 3 let, ve druhém výběrovém řízení probíhalo již druhé kolo, požadující délku praxe 2 let.

Výběrová řízení na služební místa představených (tedy vedoucích oddělení a výše) mohou být ze zákona dvoukolová. Požadavky na žadatele se liší také v závislosti na skutečnosti, ve kterém kole je výběrové řízení vyhlašováno. Konkrétně se jedná o požadavek délky praxe a samotné možnosti zúčastnit se výběrového řízení na služební místa představených. Například výběrového řízení na služební místo ředitele odboru se v prvním kole může zúčastnit osoba, která v uplynulých 6 letech vykonávala správní činnosti[13] nebo činnosti obdobné nejméně po dobu 3 let.

[13] § 5 zákona o státní službě

Ve druhém kole výběrového řízení už je tato podmínka rozvolněna a požadavek na délku praxe je rozvolněn tak, že se ho může zúčastnit osoba, která v uplynulých 8 letech vykonávala správní činnosti[14] nebo činnosti obdobné nejméně po dobu 2 let, z toho nejméně po dobu 1 roku ve vedoucí funkci nebo jako člen statutárního orgánu právnické osoby. Délka praxe a další požadavky (např. se musí jednat o státního zaměstnance nebo vedoucího zaměstnance) jsou v prvních kolech výběrových řízení přísněji stanoveny vždy s ohledem na stupeň řízení.

2.3 Žádost o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného

Uchazeč ve výběrovém řízení je označován jako žadatel. Žadatelem ve výběrovém řízení může být jak státní zaměstnanec, tak osoba, která státním zaměstnancem není (přichází tzv. z ulice).

Základním dokumentem, který je vždy vyplňován pro účast ve výběrovém řízení, je žádost, která již ve svém úvodu rozlišuje žadatele na žadatele státního zaměstnance a žadatele, který státním zaměstnancem není – žadatel tedy vyznačí, v jaké výchozí situaci se nachází a o co přesně žádá.

Žádost žadatel doručuje služebnímu orgánu nejčastěji prostřednictvím pošty nebo osobním doručením na podatelnu služebního úřadu. Není však vyloučeno ani podání datovou zprávou nebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. V případě podání žádosti prostřednictvím pošty je lhůta pro její podání zachována, když je žadatelem odeslána poslední den lhůty uvedený v oznámení jako lhůta pro podávání žádostí. Rozhodné je poštovní razítko, tedy den podání žádosti na poště. Prominutí zmeškání lhůty pro podávání žádostí do výběrového řízení není možné.

Pokud žadatel k žádosti nedoloží veškeré povinné dokumenty, je to důvod pro jeho vyřazení z výběrového řízení[15]. Služební úřady totiž nemají povinnost vyzvat žadatele k doplnění dokumentů nebo odstranění jiných vad (např. žadatel nedoloží vysokoškolské vzdělání nebo nevyplní všechny kolonky v žádosti). Není však vyloučeno, aby služební úřady postupovaly vstřícně, žadatele ihned nevyřadily, a naopak jej kontaktovaly s požadavkem na doplnění žádosti.

Tak jako může služební úřad žadatele z výběrového řízení při nedostatcích žádosti vyloučit, sám žadatel má možnost z výběrového řízení odstoupit.

2.4 Pohovor před výběrovou komisí

Po zaslání žádosti do výběrového řízení a splnění všech dalších požadovaných předpokladů byl René pozván k pohovoru před výběrovou komisí, a to v rámci výběrového řízení na služební místo v Odboru personálním v Ministerstvu zdravotnictví, s výkonem služby v oboru služby Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků. U pohovoru byl kromě výběrové komise přítomný také vedoucí oddělení, v němž je obsazované služební místo zařazeno. Výběrová komise dala Renému úvodem možnost říci o sobě několik slov a následně přistoupila k samotným bodovaným znalostním otázkám. Otázky byly zaměřeny na vykonávaný obor služby. Komisi zajímalo, jaké zná René změny služebního poměru, jaké jsou práva a povinnosti státních zaměstnanců, jaké druhy zastupování René zná a v jakých věcech by nevedl řízení ve věcech služebního poměru. Doplňující otázka směřovala na výčet podřízených služebních úřadů ministerstva. Závěrem měl René možnost zeptat se na otázky, které jej ve vztahu ke služebnímu místu zajímají.

[14] § 5 zákona o státní službě

[15] § 27 odst. 2 zákona o státní službě