

Státní služba. Postavení úředníků územních samosprávných celků

**Vybrané otázky správního práva a veřejné
správy III**

6. přednáška 11.3.2022

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Základem dobré veřejné správy:

lidský činitel, resp. ***personální základ***.

- zabezpečuje a ovlivňuje výkon veřejné správy a působení veřejné správy ve společnosti.
- Uznáváno od počátků vývoje veřejné správy- význam dobrého správce.
- **V moderním právním státě – veřejná správa** nastavena jako **= služba pro občany, resp. pro společnost = veřejná služba.**

Základ: - **Ústava** ČR čl. 2 odst. 3:

„Státní moc slouží všem občanům,“

- konkrétněji: § 4 odst. 1 **správního řádu**:

„Veřejná správa je službou veřejnosti...“

Pojem „veřejná služba“:

- Vykonávána konkrétními fyzickými osobami, jež se stanou vykonavateli veřejné moci a služby.
= specifické postavení vůči adresátům svého působení.
- *Vázáni principem zákonnosti*, a dalšími principy, resp. zásadami.
- Jsou *reprezentanty veřejné moci*, a jednají ve veřejném (nikoliv vlastním, resp. soukromém) *zájmu*.
- Tím založeny *zvýšené nároky* na jejich činnost, a také *specifický režim, kontrola, odpovědnost*.

Požadavky na veřejnou službu v moderním právním státě :

Obecně - poskytovat kvalitní = **odborný – profesionální, nestranný, transparentní, odpovědný** výkon veřejné správy, a to **kontinuálně, stabilně, předvídatelně, spolehlivě**.

Jaké jsou evropské standardy ? (z dokumentů Rady Evropy – „RE“)
- tvoří určitý vnitřně propojený **celek**:

- rovný přístup k veřejným funkcím,
- vykonávána jako služba veřejnosti,
- nestranný výkon,
- stabilita, kontinuita, předvídatelnost,
- odbornost řešení, profesionalita ve výkonu a přístupu,
- odpovědnost vlády (státu) za výkon veřejné služby,
- právní postavení a ochrana osob vykonávajících veřejnou službu.

Jak jsou zvýšené požadavky na veřejnou službu zajištěny:

- **právní úpravou** (národní + status úředníků EU),
= úprava povinností úředníka, odpovědnosti disciplinární i trestní, střetu zájmů, + zajištění podmínek výkonu, práv, vzdělávání.
- **soft-law** Rady Evropy
- zejména *Doporučení VM RE*: k postavení úředníků v Evropě, k předpokladům veřejné služby,...),
- **etickými kodexy a etickou infrastrukturou.**

Jakými cestami bylo toho o stavu dosaženo ? Jaký byl vývoj veřejné služby ?

Platná úprava rozlišuje :

- **úředníky územních samosprávných celků** (jsou **zaměstnanci** daného **ÚSC**) - z.č. 312/2002 Sb. (k němu podpůrně - zákoník práce) - **NEJDE O STÁTNÍ SLUŽBU**.

-
- **úředníky státní** (z.č.234/2014 Sb., **zákon o státní službě /“ZOSS“/**) – jsou **zaměstnanci státu, ve služebním poměru**.
 - **příslušníky bezpečnostních sborů** (z.č.361/2003 Sb.) – PČR, HZS, CS, VS, GIBS, BIS, ÚZSI = rovněž **ve služebním poměru** (ještě užší vztah ke státu).
 - **vojáky z povolání** (z.č. 221/1999 Sb.) – rovněž **ve služebním poměru**.

Významy pojmu „státní služba“

- A) označení *právních*, „*státně služebních*“, **poměrů (vztahů)** zaměstnanců působících ve státní správě.
Jde o právní *vztah* těchto osob *ke státu*.
- B) označení **okruhu těchto zaměstnanců** (osob),
- C) označení „*služební*“, resp. **úřední činnosti** shora uvedených osob.

Čl. 79 odst. 2 Ústavy - „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*“

Pojem a znaky „státní služby“

Vyvinula se jako:

- **veřejnoprávní vztah**

(na rozdíl od pracovního poměru v soukromé sféře),

a to **mezi státem a zaměstnancem (úředníkem)**.

- **Řízení** ve věcech služebního poměru upraveno zákonem.
- **Rozhodnutí** ve věcech služebního poměru podléhají soudnímu přezkumu.

Uvedené znaky zachovány i v současném pojetí.

Znaky „státní služby“ (státně služebního poměru) - 1.

- **Vzniká** *jednostranným úkonem* - jmenováním do funkce (nikoliv smluvně jako v soukromém sektoru), /§ 31 ZOSS/
- **Vyšší nároky** na zaměstnance (*rozsah povinností*, včetně např. *loajality, služební pohotovost, omezení podnikatelské činnosti, politické angažovanosti, zákaz přijímání darů (?), mlčenlivost...*)
/Část III. ZOSS – Povinnosti a práva st. zaměstnanců,.../
- **Disciplinární (kázeňská, kárná) odpovědnost** (krajní sankce = zrušení služebního poměru)
 - řízení před služebním orgánem (*kárná komise, kárné řízení*)
/část IV. ZOSS/.

Znaky „státní služby“ (státně služebního poměru) - 2.

Vyšší požadavky kompenzovány **určitými výhodami, právy:**

- **Vyšší stabilita poměru** (omezené možnosti zrušení, *skončení* poměru),
- **Plat** (nikoliv mzda), stanovený zákonem, určený zpravidla **tarifem + třídami**,
+ další náležitosti k platu (příplatky, odměny),
- **Podpora při výkonu služby** (vč. stížnosti),
- Stanovení **podmínek výkonu služby**,
- **celoživotní vzdělávání** (placené, studijní volno, odborná literatura)
+ zároveň povinnost.

Zákonná úprava státní služby

Ústavní základ:

- Čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech **upravuje zákon.**“

Geneze:

- Požadavek EU na zefektivnění, profesionalitu a depolitizaci VS
- jedno z předvstupních kritérií do EU.

- Zákon přijat, leč:

smutný osud **zákona č. 218/2002 Sb. (o státní službě)** –
účinnosti nenabyl - 5x odložena.

Zrušen a nahrazen:

→ **zákonem č. 234/2014 Sb.,
o státní službě.**

Zákon o státní službě

➤ **Účinnost** - obecně **od 1. 1. 2015**

Významná přechodná ustanovení („náběh“ režimu pro stávající úředníky).

- *Jako zákon o depolitizaci* veřejné správy - jeho tvorba a schválení spojeny s politickými otázkami. Obdobné platí i pro aktuální návrhy, resp. změny.
- Přijat v rámci tzv. „*komplexního pozměňovacího návrhu*“ k původnímu znění zákona č. 218/2002 Sb. – avšak
- projednáván byl však *zcela nový návrh zákona*, jenž byl v opakovaném třetím čtení 10.9.2014 schválen v PS, Senátem schválen 24.9. 2014.

Zákon o státní službě

Znaky:

- Jde **o předpis veřejnoprávní**, upravuje veřejnoprávní vztahy, *NIKOLIV pracovní právní*.
- I když zároveň - delegovaná úprava – **odkazuje na více místech na konkrétně uvedená ustanovení zákoníku práce** (věci stanovení podmínek výkonu práce, apod.) .
- *22 zmocňovacích ustanovení* – zejm. k vydání prováděcích předpisů, zejm. nařízení vlády či vyhlášek ministerstva. Postupně byly vydány (např. o oborech služby, o katalogu správních činností, o služebním hodnocení,...).

***Zákon o státní službě* - předmět úpravy:**

– **právní poměry** 1) **státních zaměstnanců**
vykonávajících

2) ve **správních úřadech**

3) **státní správu.**

– **Dále upravuje:**

- **organizační věci** státní služby,
- **služební vztahy** státních zaměstnanců,
- **odměňování** státních zaměstnanců,
- **řízení** ve věcech služebního poměru,

+ organizační věci týkající se (dalších) **zaměstnanců** ve správních úřadech, kteří pracují v **základním pracovněprávním vztahu** (tedy nikoliv ve státní službě).

Zákonem zavedené pojmy:

- 1) „**Státní zaměstnanec**“ (§ 6)
 - *fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 (služba).*

- 2) Správní úřad (§ 3) = „**služební úřad**“ (§ 4) (*v něm působí státní zaměstnanci*):
 - *ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako správní úřad nebo orgán státní správy.*

Zákonem zavedené pojmy:

- 3) Státní správa = „**služba**“
 - Podrobně vymezena v § 5 – „**Služba a obory služby**“.
 - **Služba** = v podstatě **druhy činností** /např. příprava a provádění správních úkonů včetně kontroly, audit, zadávání veřejných zakázek,...)
 - **Obory služby** stanoví vláda nařízením - s tím provázána **služební místa** /vytvořena **systemizace** služebních míst- pro každý služební úřad/,

Organizace státní služby

– NÁMĚSTEK PRO STÁTNÍ SLUŽBU

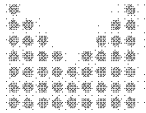
(pouze JEDINÝ, zastřešuje celý systém).

- Jmenuje vláda na návrh premiéra na základě výběrového řízení
- Stojí v čele **sekce Ministerstva vnitra pro státní službu**, vydává **služební předpisy**, není kárně odpovědný, ...
(aktuálně doc. JUDr. Petr Hůrka, Ph.D.)
- Zastoupen **personálním ředitelem sekce MV** pro státní službu

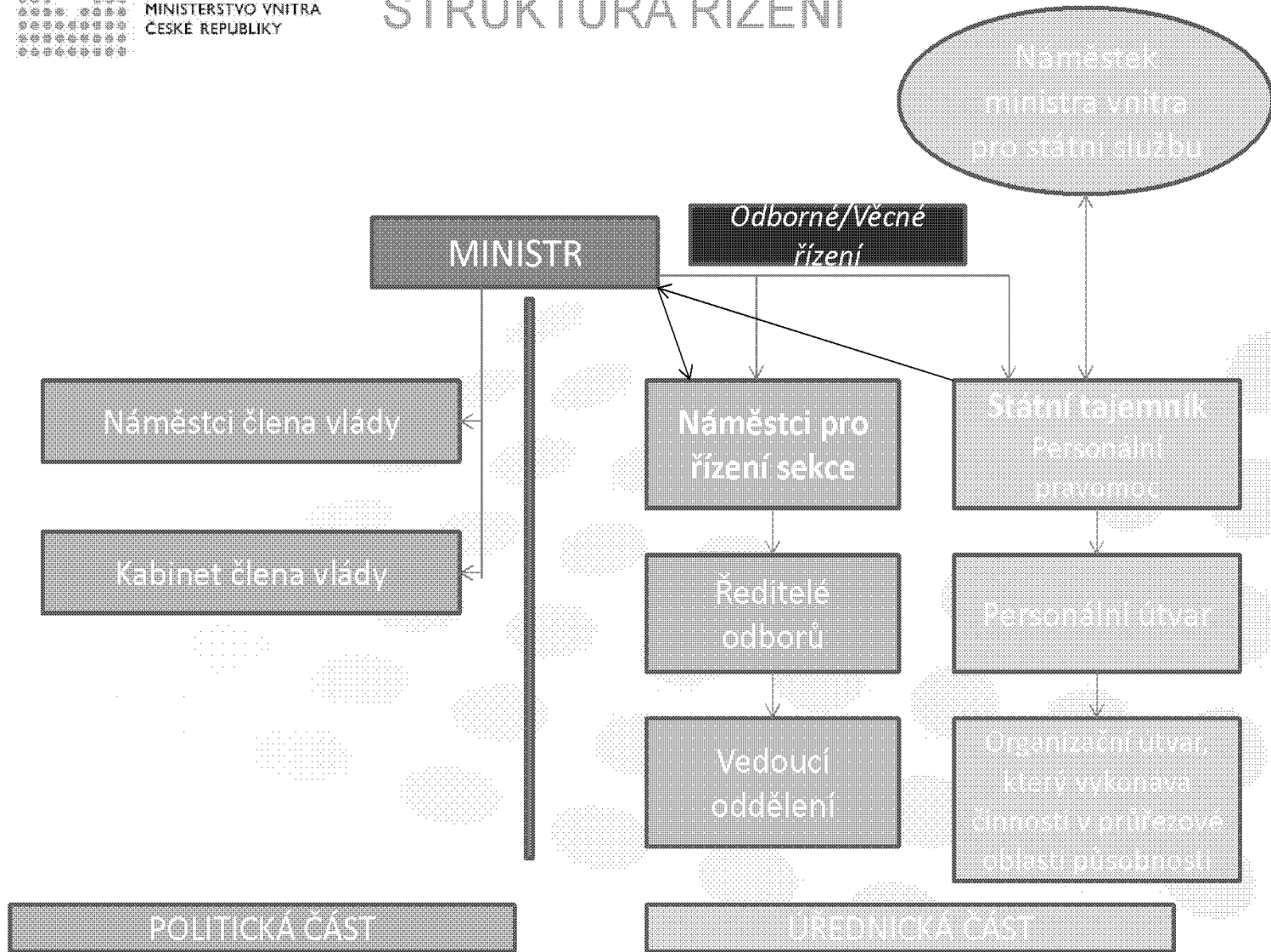
Organizace státní služby

- pokračování

- **VEDOUCÍ SLUŽEBNÍHO ÚŘADU** (*V KAŽDÉM ÚŘADĚ*) - § 14
 - ten, kdo podle jiného zákona **stojí v čele** tohoto správního úřadu a tento **úřad řídí**, bez ohledu na to, zda je státním zaměstnancem (ministr, předseda ÚOHS, atd.),
 - **řídí činnosti související** se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího podřízeného služebního úřadu.



STRUKTURA ŘÍZENÍ



Organizace státní služby

➤ **PŘEDSTAVENÝ (V KAŽDÉM ÚŘADĚ)**

- státní zaměstnanec, který je *oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy.*

➤ V **ministerstvech a na Úřadě vlády :**

- ***náměstek pro řízení sekce*** (také „**státní tajemník**“) – **personální pravomoci, dále ředitel odboru, vedoucí oddělení.**
- V **jiných správních úřadech - vedoucí služebního úřadu, ředitel sekce, ředitel odboru, vedoucí oddělení.**

Vznik služebního poměru

- Služba se vykonává ve služebním poměru **na dobu neurčitou nebo na dobu určitou.**
 - **veřejné výběrové řízení** – podává se žádost, resp. přihláška
 - **Požadavky** (= fakticky předpoklady): - **18 let**, - **bezúhonnost**, - **občan EU**, - **svéprávnost**, - **zdravotní způsobilost**, - **požadované vzdělání.**
 - vzniká na základě **rozhodnutí o přijetí** do služebního poměru, zároveň služební orgán rozhodne o **zařazení** zaměstnance
 - **služební slib.**
 - do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze **předpokládat**, že bude ve službě **dodržovat** demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a **řádně vykonávat** službu
- + složení *úřednické zkoušky.***

Skončení služebního poměru

- smrtí státního zaměstnance nebo jeho prohlášení za mrtvého,
 - uplynutí doby určité,
 - ze zákona – § 74 – např. pravomocné odsouzení pro úmyslný TČ, zbavení svéprávnosti, atd.,
 - rozhodnutím služebního orgánu – § 72,
 - na základě žádosti státního zaměstnance – § 73.
-
- rozhodnutí o skončení služebního poměru je ***správním rozhodnutím***

Povinnosti státních zaměstnanců (§ 77)

Typické a hlavní:

- Mlčenlivost
- Nestrannost
- Dodržování právních předpisů a služební kázně
- Plnění úkolů osobně, řádně a včas
- Zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními
- Nepřijímat dary nad 300 Kč (?!)

- A další...

Práva státních zaměstnanců (§ 79)

- vytvoření podmínek pro řádný výkon služby,
- odmítnout vyřizovat služební úkoly za určitých podmínek,
- *podat stížnost ve věcech výkonu služby a služebních vztahů (§ 157)*
- A další ...

Omezení práv státních zaměstnanců

- nelze **funkce** v politické straně nebo politickém hnutí
- zápověď členství v řídicím nebo kontrolním orgánu obchodní korporace
- jiná výdělečná činnost jen se souhlasem služebního orgánu (výjimky § 81 odst. 2)
- představený nemá právo na stávku.
- zákaz konkurence.

Kárná odpovědnost - § 88 a n.

- **Kárné provinění** = zaviněné porušení služební kázně
- **Služební kázeň** = 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.
- **Kárná opatření**
 - písemná důtka,
 - snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
 - odvolání z místa představeného,
 - krajní = propuštění ze služeb. poměru.

Kárná pravomoc

- 3 členné komise – alespoň 1 magisterské vzdělání v oboru právo
- Kárné komise prvního stupně
- Kárná komise druhého stupně
 - odvolání
 - zřízena u MV.

Podmínky výkonu služby

- Z velké části vychází ze zákoníku práce

(odkazuje se na použití ZP – přímé či obdobné)

- rovné zacházení a zákaz diskriminace
- služební dobu a dobu odpočinku
- služební volno
- vzdělávání státních zaměstnanců
- náhradu výdajů v souvislosti s výkonem služby
- bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby
- podmínky pro výkon služby a zabezpečení státního zaměstnance
- podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby.

Vzdělávání úředníků

- Prohlubování vzdělávání
 - vstupní vzdělávání,
 - průběžné vzdělávání,
 - vzdělávání představených a
 - jazykové vzdělávání.

- Zvýšení vzdělávání.
 - 6 dní služebního volna pro tyto účely ročně.

Odměňování

- platové třídy a platové tarify
- zvláštní úprava:
 - pro příplatek za vedení, za službu přesčas,
 - zvláštní příplatek, osobní příplatek,
 - odměny,
 - odměny za služební pohotovost.

Postavení úředníků územních samosprávných celků – zákon č. 312/2002 Sb., v platném znění

- Zákon upravuje *pracovní poměr* a *vzdělávání* těchto úředníků, kteří jsou v pracovním poměru ke „svému“ *zákoník práce*.
- Úředníci jsou tedy zaměstnanci ÚSC.
- územnímu samosprávnému celku (ÚSC) . *Podpůrně* se uplatňuje
- Úředníkem se rozumí zaměstnanec ÚSC podílející se *na výkonu správních činností* zařazený do obecního úřadu.

Na ÚSC působí tedy také další zaměstnanci, na které se zákon č. 312/2002 Sb. nevztahuje.

Postavení úředníků územních samosprávných celků – zákon č. 312/2002 Sb., v platném znění

- *Úředníkem se může stát fyzická osoba*, která je státním občanem České republiky, popřípadě fyzická osoba, která je cizím státním občanem a má v České republice trvalý pobyt, dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednacím jazyk a splňuje další předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem.
- Zákon stanoví „*klasické*“ *povinnosti* úředníka, dále *zkoušku odborné způsobilosti*, a vstupní a průběžné *vzdělávání* (v podstatě celoživotní, poskytované akreditovanými institucemi, v akreditovaných programech).
- Úloha ministerstva vnitra.

Exkurz 1:

Základ právního rámce *úpravy povinností úředníků:*

- **Pro státní úředníky:** zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (§ 77)
- **Pro úředníky obcí a krajů (ÚSC)**
 - zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných
celků (§ 16),
- **zákoník práce** (obecně podpůrná působnost ve vztahu ke shora uvedeným úpravám povinností úředníků, a mimo tento rámec zejména § 303 - povinnosti a omezení pro stanovený okruh zaměstnanců a vedoucích zaměstnanců).

Významná také:

úprava **povinností volených zastupitelů**, a také znění jejich **slibu** (srov. zákon o obcích, zákon o krajích).

Exkurz:

Související předpisy:

Podporováno dalšími zákony upravujícími činnost veřejné správy:

- zákon o finanční kontrole
- zákon o střetu zájmů
- zákon o svobodném přístupu k informacím
- úprava ochrany osobních údajů v GDPR a zákoně o zpracování osobních údajů,
- zákon o Veřejném ochránci práv,....,

- ale také **sankcionováno v** trestním zákoníku - „Trestné činy úředních osob“ : § 329 – 334.

+ Obecně platí pro výkon veřejné správy:

základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu, zejm.

§ 2, 4, 7.

V ČR - Etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě

- etický kodex úředníků veřejné správy **poprvé** přijat usnesením vlády č. 270/2001.
- Nyní platný: schválen **usnesením vlády ČR č. 331** z 9.5.2012.

- *Pro státní zaměstnance:*

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví **pravidla etiky státních zaměstnanců**.

Ale také: ***Principy dobré správy*** (dle Veřejného ochránce práv) - tzv „desatero“ (z roku 2006):

- dodržování právního řádu
- neustrannost,
- včasnost,
- předvídatelnost,
- přesvědčivost,
- přiměřenost,
- součinnost,
- odpovědnost,
- otevřenost a
- vstřícnost.

Exkurz 2: Problematika střetu zájmů

(= střetu zájmu veřejného a zájmů soukromých)

- **Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů** (slouží ochraně veřejného zájmu formou umožnění veřejné kontroly určitých informací o veřejných funkcionářích), účinný od 1. 1. 2007,
- moderační novela v r. 2008...

Reflektují i **další právní předpisy**, zejména v úpravě podjatosti, resp. vyloučení osob:

- ve správním řízení a dalších procesních postupech,
- při jednání orgánů obce, kraje,
- při výběrových řízeních, veřejných zakázkách...

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů:

- vymezuje pojem „veřejný funkcionář“,
- Stanoví **povinnosti** – obecně - nesmí ohrozit veřejný zájem stanoveným způsobem a v určitých případech (srov. § 3).
- oznamovací povinnost o osobním zájmu, o podnikatelských činnostech, o nabytém majetku, darech a závazcích.
- omezení některých činností (podnikatelská, výkon funkcí v řídicích a kontrolních orgánech společností,
+ neslučitelnost funkcí.

Předmětem častých novelizací (srov. např. § 4a, 4b a 4c novely č. 14/2016 Sb.)

Základní prameny ke studiu:

- Hendrych, D., a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 331 – 357.
- Kopecký, M.: Správní právo, obecná část. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 125 – 145.
- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. Brno: MU, 2014, s. 121 – 142.
- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 178 – 187.

Děkuji za pozornost