

Státní služba

Anna Chamráthová Richterová

Veřejná služba

- Veřejná služba – 2 pojetí – veřejná správa jako služba veřejnosti vs. označení právního postavení veřejných zaměstnanců (tvoří personální základ veřejné správy)
- Úkol - poskytovat kvalitní = **odborný – profesionální, nestranný, transparentní, odpovědný** výkon veřejné správy, a to **kontinuálně, stabilně, předvídatelně, spolehlivě**
- **Zajištění: 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.**

Personální základ

Lidský činitel = *určující faktor pro kvalitu veřejné správy.*

Další faktory: materiální základ, ekonomický základ, právní základ a prostředky (tj. pravomoc, působnost, event. donucení, sankce,...).

Jejich využití – závislé na lidském faktoru

Význam lidského činitele - uznáván od počátků vývoje veřejné správy- význam „*dobrého správce*“.

Služba pro občany

- **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** (z.č.500/2004 Sb.):

„Veřejná správa je službou veřejnosti...“

Osoby vykonávající veřejnou službu

- 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*.
- **Veřejní zaměstnanci**

Veřejní zaměstnanci

- je v zaměstnaneckém nebo obdobném poměru ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli – charakter veřejné služby je dán zvláštní povahou zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy;
- jeho plat je hrazen z veřejných prostředků;
- zaměstnanecký poměr vykazuje trvalost;
- v rámci svého zaměstnání odborně zajišťuje veřejné úkoly
- **Veřejný zaměstnanec ≠ zaměstnanec ve služebním poměru**

Rozdíl mezi služebním a pracovním poměrem

- „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, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.**“
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 – 97.

Modely veřejné služby

1. *kariérní systém* („definitiva“). Znaky:

- zvláštní zákonná úprava, právem garantovaný trvalý poměr (původně celoživotní – aktivní služba + penze/výsluha/), zaručený služební postup, obtížné jednostranné ukončení ze strany státu.

Výhody: stabilita, spolehlivost, profesionalita, loajalita.

Nevýhody: kastovnictví, uzavřenost, strnulost, sklon k pasivitě,

2. *systém smluvní* („merit“ /zásluha/). Znaky:

Obdobný smluvní vztah jako u pracovních poměrů, výběrová řízení, termínované smlouvy, uchazeči interní i externí.

Výhody: pružnost, přístup odborníků zvenčí, schopnost reagovat na potřeby a úkoly VS, motivace.

Nevýhody: ztráta kontinuity činností, nižší vhlad do specifik VS, menší znalost prostředí, snadnější politické vlivy, narušení neutrality, neznalost principů a základů veřejné správy.

Historický vývoj

- Vznik *byrokracie* (profesionální úředníci) – v podmínkách *absolutistického státu*.
- Stát si vytváří úřední *aparát*, *hierarchický*, řízení interními předpisy a pokyny. Vznik „úřednického stavu“ sloužícího státu.
- *Státní služba* v moderním pojetí – od poslední čtvrtiny 19. století /již v podmínkách *právního státu*.
- Vyústilo v přijetí z.č.15/1914 Ř.z. – o služebním poměru státních zaměstnanců a státních zřízenců - tzv. *Služební pragmatika (systém definitivy – kariéerní – tj. celoživotní služba, zaručený postup*
- Československá republika pojetí a úpravu převzala, pěstovala („státní zaměstnanci“),

Další vývoj:

- Po r.1945 očista od kolaborantů,
- Po r.1948 odstraňování práv veřejných zaměstnanců, podřízení politickému řízení (vedoucí úloha jedné politické strany),
- *postupná unifikace s PP vztahy* („všichni stejní zaměstnanci jsou, stát jako hlavní zaměstnavatel“), završeno přijetím Zákoníku práce v r. 1965.

Vývoj po roce 1989

- Nejprve **dílčí změny** v **zákoníku práce**:
nastaven pouze základní rozsah **specifických** (“klasických“) **povinností** této skupiny zaměstnanců:

- mlčenlivost, - nestrannost, - zákaz přijímání darů, - omezení podnikatelské činnosti.
- V rámci **reformy veřejné správy** (přelom milénia) – úsilí o adekvátní právní zakotvení státní služby, resp. veřejné služby.
- **Přijetí zákona o státní službě**

Právní předpisy

- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (do dnešního dne novelizován **nesčetněkrát**)
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), ve znění zákona č. 35/2019 Sb.
- *Zákon č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů (dosud účinný, naposledy novelizován v roce 2006)*
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (**pozor, nejedná se o předpis upravující státní službu!**)

Správní řád

• „Zákon o služebním poměru (příslušníků bezpečnostních sborů) neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na podpůrné použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak na druhé straně neobsahuje ani ustanovení vylučující použití správního řádu. Podle § 170 tohoto zákona v řízení ve věcech služebního poměru „rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků“, přičemž služební funkcionář v něm vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje v části XII. poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. **Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu** na základě ustanovení § 1 odst. 2, které zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.“

• Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 – 62.

Rozlišujeme

- **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., o služebním poměru...) – 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**

Rozdíl mezi služebním a pracovním poměrem

- „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, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři.**“
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 – 97.

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.

- *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, resp. *platné právní úpravě (podléhá častým změnám – předmět zájmů politických)*.

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

Státní služba II

- **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/.

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**.

Zákon o státní službě

- 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).
- Cílem zákona je zavedení stabilní a profesionální státní správy, tedy její současné zefektivnění a modernizace
- k tomu slouží:
 1. Organizace
 2. Odbornost a kvalita výkonu
 3. Ohodnocení
 4. Stabilita

Stupeň	Praxe	Platová třída											
		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	do 1 roku	16 130	17 350	18 680	20 130	21 710	23 390	25 280	26 550	30 780	34 840	39 820	45 920
2	do 2 let	16 720	17 970	19 320	20 850	22 440	24 220	26 160	28 620	31 840	36 060	41 220	47 550
3	do 4 let	17 270	18 580	20 000	22 680	23 250	25 080	27 130	29 670	33 020	37 430	42 770	49 360
4	do 6 let	17 880	19 230	20 700	22 330	24 060	25 980	28 070	30 710	34 200	38 760	44 100	51 140
5	do 9 let	18 480	19 890	21 420	23 120	24 910	26 890	29 060	31 820	35 420	40 140	45 920	52 990
6	do 12 let	19 120	20 560	22 170	23 950	25 780	27 820	30 100	32 950	36 700	41 600	47 580	54 940
7	do 15 let	19 770	21 290	22 930	24 780	26 720	28 820	31 180	34 140	38 040	43 120	49 340	56 960
8	do 19 let	20 460	22 030	23 720	25 650	27 660	29 840	32 280	35 350	39 400	44 690	51 130	59 040
9	do 23 let	21 180	22 800	24 570	26 550	28 630	30 910	33 420	36 600	40 790	46 260	52 970	61 180
10	do 27 let	21 270	23 600	25 400	27 500	29 660	32 000	34 620	37 920	42 270	47 960	54 920	63 410
11	do 32 let	22 710	24 440	26 340	28 510	30 720	33 170	35 880	39 290	43 810	49 700	56 920	65 740
12	nad 32 let	23 510	25 290	27 260	29 520	31 820	34 370	37 170	40 740	45 420	51 530	59 020	68 200

Zákon o státní službě II

- 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*.
- 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/,

Zákon o státní službě III

oproti původnímu uspořádání dle z. o státní službě – zákonem č. 384/2022 Sb.:

Dle následujícího schématu:

- namísto dosavadního náměstka MV pro státní službu:

NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ TAJEMNÍK (Ph.Dr. Jindřich Fryč),

Stojí v čele Sekce MV pro státní službu, vydává služební předpisy, není kárně odpovědný.

(jmenuje jej - vláda na návrh premiéra na základě výběrového řízení).

- namísto (odborných) náměstků pro řízení sekce:

„vrchní ředitelé sekce„

- Řízení - **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 UOHS, atd.),
 - **řídí činnosti související** se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího podřízeného služebního úřadu.

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 a práva státních zaměstnanců

- 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 (?!)
- nelze **funkce** v politické straně nebo politickém hnutí,
- zápočet 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
- vytvoření podmínek pro řádný výkon služby
- odmítnout vyřizovat služební úkoly nespádající do oborů služby
- odmítnout splnit služební úkol, který má plnit osobně představený s výjimkou zastupování)
- snížení platové třídy bez souhlasu zaměstnance jen v případech stanovených zákonem o státní službě nebo zákonem, který mění působnost služebního úřadu
- podat stížnost ve věcech výkonu služby a služebních vztahů (§ 157)

Kárná odpovědnost

- **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.
- **Trestněprávní odpovědnost**
 - trestné činy úředních osob, úplatkářství
- **Odpovědnost za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů**

Služební hodnosti - rody

- referent
 - asistent
 - inspektor
 - komisař
 - rada
- referentka
 - asistentka
 - inspektorka
 - komisařka
 - radová

Naše řeč, ročník 84 (2001), číslo 1, s. 52-53

<http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?art=7608>