

současnost. Uvedená omezení mají mnohdy dopad také v některých dalších limitech, např. v limitu lidského činitele (dostatečné ohodnocení kvalitních pracovníků, spokojenost pracovníků s materiálními podmínkami a otázky jejich následného setrvání ve veřejné správě, jejich nestranosti, apod.) nebo limitu informačním (dostupnost kvalitní počítačové techniky a kvalitního programového vybavení a vytvoření příslušných informačních sítí).

Závěrem pojednání o limitech pro rozhodování veřejné správy nezbyvá než podotknout, že uvědomění si existujících limitů pro rozhodovací činnost může znamenat jeden z předpokladů pro vhodnou, zákonnou, racionální a v důsledku pak úspěšnou, resp. dobře hodnocenou rozhodovací činnost. V celém spektru omezení pro rozhodovací činnost, z nichž tento oddíl se pokusil naznačit jednu z jejich možných struktur v naší současné situaci, můžeme přitom rozzeat limity tzv. „pozitivní“ povahy, jejichž respektování a dokonce zdírazňování může k výše uvedené „správné“ rozhodovací činnosti přispět, zatímco u druhé skupiny limitů, kterou bych si dovolila označit jako limity „negativní“, jde naopak spíše o snížení jejich vlivu, resp. odstranění překážek pro rozhodovací činnost, kterou představují.

## PERSONÁLNÍ ZÁKLAD VEŘEJNÉ SPRÁVY

### Kapitola 6

**Literatura:** Galvas, M.: *Jmenování jako způsob vzniku pracovního poměru, Právo a zákonost, roč. XXXIV, č. 7, Hendrych, D.: Teorie, efektivnosti a organizace československé správy, Praha 1984, Henrych, D.: Základy správní vědy, Praha 1992, Mása, M.: Socialistická správní věda, Brno 1985, Mrkývka, P.: Finanční správa, Brno 1997, Průcha, P., Mrkývka, P., Skalová, S.: *Ubrané kapitoly ze správní vědy, Brno 1993, Slunéčková, J. a kol.: Profesionální etika socialistického právníka, Praha 1989, Tomáš, I.: Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců státní správy, Právo a zákonost, roč. XXXIV, č. 4, Zářecký, P.: Úvaha o reformě veřejné správy.**

6.1 Lidský činitel-pracovník, zaměstnanec 6.2 Regulace statutu pracovníka veřejné správy 6.3 Předpoklady pro výkon veřejné služby 6.4 Kategorie pracovníků veřejné správy 6.5 Základní práva a povinnosti pracovníků veřejné správy 6.6 Výběr pracovníků veřejné správy 6.7 Místo pracovníka veřejné správy v orgánu veřejné správy 6.8 Závěrem

### 6.1 Lidský činitel - pracovník, zaměstnanec

Personální základ veřejné správy je založen na tom, že veřejná správa je formou společenského řízení. Jde tedy o řízení lidí lidmi. Právní předpisy stanoví vůči jakému okruhu osob je veřejná správa adresována a rovněž určují, jaké osoby s jakými předpoklady mohou veřejnou správu vykonávat. V rámci této problematiky je jednou z nejproblematictějších otázek lidský činitel při výkonu veřejné správy.

Lidský činitel hraje ve veřejné správě významnou roli. Vykonavatelé veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou též adresáři jejího působení, proto je nutné věnovat

výběru personálního obsazení institucí veřejné správy patřičnou pozorností, poněvadž osoby, jež dále označíme za pracovníky veřejné správy jsou ve většině případech osobami, které se přímo setkávají s adresáři správy a dotváří představu o fungování úřadu, ale i celého systému veřejné správy. Na svém postu reprezentují nejenom sebe, ale především jsou reprezentanty úřadu, obce a státu.

Pracovníkem veřejné správy rozumíme toho, kdo je k veřejné správě vázán na základě svého pracovního nebo obdobného poměru. Ide o pojem širší než „zaměstnanec“ ve smyslu zákoníku práce, neboť zde musíme uvažovat též o kategorii osob ve služebním poměru.

## 6.2 Regulace statutu pracovníka veřejné správy

Současná úprava postavení pracovníků veřejné správy, tedy jejich vztahu k zaměstnavateli - veřejné správě, je především provedena v rámci norem pracovního práva. Většina pracovníků veřejné správy vykonává svou činnost na základě pracovní smlouvy. Pak vztah mezi pracovníkem veřejné správy a jeho zaměstnavatelem, konkrétním orgánem veřejné správy, je vztahem soukromoprávním a je v podstatě totožný se vztahem jakéhokoli jiného zaměstnance. Ide o výsledek unifikace pracovních vztahů v polnorovném Československu, a to počínaje rokem 1950 až do vydání jednotného zákoníku práce v roce 1965, tím byl setřen rozdíl mezi tzv. veřejným a soukromým zaměstnancem, čímž byl vytvořen právní předpoklad pro degrađaci postavení a respektování pracovníka státní (veřejné) správy. Tento stav je absolutně nevyhovující pro řádné fungování moderní veřejné správy České republiky tak, aby odpovídala evropskému standardu. Určité kroky je možno zaznamenat např. v oblasti celní správy po novele celního zákona obsažené v zákoně 113/1997 Sb. Z tohoto důvodu je nutno brát pojednání v této kapitole nejenom jako

správněvědní, ale také jako problém vědy správního práva pro možnou úvalu de lege ferenda.

V mnoha evropských státech je upraven status pracovníka veřejné správy zvláštními právními normami, přičemž je vhodná zvláštní úprava např. příslušníka ozbrojených sil a proti tomu např. typického úředníka.

**Status úředníka** se vyznačuje v souladu s potřebami a vývojem společnosti. S koncem absolutistického státu se již vytváří profesionální byrokracie, která v pozdějším období je páteří aparátu státní správy. Stát vytváří pro upevnění pozic státního úřednictva a především ve snaze o stabilitu této státu významné profesní skupiny právní úpravou statusu úředníka. Status zajišťoval úředníkům ochranu před útoky vedenými mimo státní správu, privilegia a stabilní místo v rámci proměnlivé situace na trhu práce. Výhody z postavení úředníka byly využívány větší disciplinací odpovědností. Status činovníka administrativy obsahoval i jistá omezení v oblasti občanských svobod, zvláště s ohledem na členství v odborech, právo na stávkou a svobody šíření názorů na činnost státního aparátu. Teprve období po druhé světové válce přináší určitou liberalizaci. Např. ve Francii teprve pragmatika z roku 1946 přiznává právo funkcionářům správy sdružovat se v odborech, které však mohou mít za cíl řešení výhradně profesních záležitostí, a teprve v roce 1950 bylo uznáno právo na stávkou s podmínkou, že stávka nenaruší veřejný pořádek. Ve Spojených státech až v roce 1979 předpisy o federální administrativě připouštějí možnost sdružovat se v odborech, ovšem s množstvím různých výjimek. V případě veřejné správy některých států USA ne všude existuje úprava, která by připouštěla legalitu odborů. Pro administrativní tradice v Západní Evropě je charakteristické rozlišování vrstvy vyšších úředníků, která zaujímá klíčové postavení ve správě, což může za určitých podmínek vést k izolaci, ale také k vyobcování ze společnosti.

**Postavení pracovníka - úředníka** ve státní správě tzv. socialistických státní vycházelo z názoru, že profesionální pracovník státního orgánu musí být vykonavatelem vůle orgánů reprezentujících společnost (konsekvence podřízení profesionálních orgánů orgánům zastupitelským) a má podléhat společenské kontrole. Úřednické povolání mělo se stát povoláním otevřeným pro široké vrstvy pracujících, a to s ohledem na odstranění znaků jakési privilegované kasty. Úřednické povolání se de iure stalo rovné jakémukoliv jinému povolání a zvláštní úprava jeho statusu podlela obecné pracovníprávní úpravy. Výjimku tvořila a v současnosti stále tvoří vojenská a policejní profese.

Z výše uvedeného je patrné, že **převažující část pracovníků ve veřejné správě bude do své funkce ustanovována na základě smlouvy**, přičemž další možnosti ustanovení jsou volba a jmenování.

**Způsobu ustanovení do funkce** bude více méně odpovídat i členění pracovníků veřejné správy podle způsobu výkonu jejich funkce. Půjde o pracovníky:

- a) v obdobném postavení jako pracovníci mimo veřejnou správu,
- b) vykonávající svou funkci jako dobrovolní (čestní) funkcionáři mimo svůj pracovní poměr nebo hlavní výdělečnou činnost, c) poměru k veřejné správě podle zvláštní právní úpravy.

V případech sub b) a c) může jít o všechny způsoby ustanovení do funkce. Přičemž u čestného úřadu sub b) bude převažovat volba nebo jmenování a u posledně jmenovaného jmenování, avšak i pracovní smlouva nebo smlouva obdobná.

Proto pracovníka veřejné správy chápeme širěji, než je institut zaměstnance v pracovním právu, chápeme jej jako jakoukoliv osobu vykonávající úkoly

veřejné správy v rámci své pracovní činnosti, pak ovšem nejvhodnějším termínem, jak tuto činnost označit, je státní nebo veřejná služba.

### 6.3 Předpoklady pro výkon veřejné služby

Základními předpoklady pro výkon veřejné služby by měly být:

- státní občanství,
- bezúhonnost,
- profesionalita,
- nestrannost,
- zletilost,
- svéprávnost.

V souladu s právními normami by měl být pracovník veřejné správy státním občanem České republiky, a to především z toho důvodu, že k rozhodujícím specifickým veřejným službám, a to především státní služby, patří **oddanost státu** - České republice, jejíž je reprezentantem, tedy reprezentantem výkonné složky státní moci. Požadavek státního občanství je odrazem suverenity státu a zároveň i prevencí proti možnostem nepřímého ovlivňování chodu veřejné správy z vnější a proti možnostem úniku strategických informací. Požadavek státního občanství nelze v žádném případě rozšiřovat o požadavek národní příslušnosti, tedy požadavek příslušnosti k „státovornému“ národu. **Národnost** či etnická příslušnost je záležitostí především citové vazby k určitému národu nebo etniku a nelze připadnou oddanost národu ztotožňovat s oddaností cizímu státu, zejména v případě národnostních menšin, a to také s ohledem na prosazující se občanský charakter společnosti České republiky. Totéž platí i ve vztahu k více a **náboženství** s ohledem na ústavním pořádkem zaručené svobody.

**Bezúhonnost** jako předpoklad pro výkon veřejné služby je třeba chápat širěji než jako čistě trestněprávní bezúhonnost, tedy „neposkvrněnost“ rejstříku trestů. Půjde o rozšíření této bezúhonnosti o tzv. státoobčanskou spolehlivost. **Státoobčanská spolehlivost** v sobě zahrnuje předpoklady mravní a morální, schopnost vyvarovat se jednání nerespektujícím občanské svobody a práva jiných osob, jednání, které jakýmkoliv způsobem může získat kreditovat stát a veřejnou správu.

**Profesionalita** představuje jednak odpovídající vzdělání pracovníka, ale rovněž odpovídající praxi, a to jak s ohledem na léta, tak především s ohledem na kvalitu. Dale do profesionality jako předpokladu výkonu veřejné služby lze zahrnout i zkušenosti, znalosti a dovednosti mimo obor kvalifikace, včetně i schopností jednat s veřejností ale charakteru vykonávané veřejné služby a schopnosti reprezentace.

Známkou úrovně profesionality je rovněž schopnost pracovníka vypořádat se situací s cizím prvkem. Sem patří problém základní komunikace s osobami, kterým český jazyk není jazykem mateřským. Proces usilí o integraci České republiky s evropskými strukturami, rozvoj zahraničního obchodu, migrace pracovníků sil jednoznačně nastolují požadavek na pracovníky veřejné správy a veřejnou správu komplexně spočívající ve schopnosti komunikovat alespoň v nejfekventovanějších evropských jazycích, a to nejméně v rozsahu základních informací o daném úseku veřejné správy. Nelze se schovávat za ustanovení některých předpisů, která zakotvují jednání v úředním jazyce před určitým orgánem správy (např. v rámci správy daní a poplatků), totiž nejde o ustoupení principu jednoho jazyka, resp. úředního jazyka, ale o schopnost vysvětlit i tu základní skutečnost, že osoba může mít při jednání tlumočnicka, jakož i objasnit situaci, v jaké se osoba nachází a jaká má základní práva a povinnosti. Tato profesionální jazyková vybavenost je více než žádoucí na těch úsecích veřejné

správy, kde adresátem správy jsou převážně cizí státní příslušníci (cizinecká policie, celní správa apod.), dále v příhraničních regionech a místech se zvýšeným cestovním ruchem. V jazykově smíšených oblastech by znalost minoritního jazyka měla být samozřejmostí. Poukaz na to, že v sousedních státech adekvátní znalost češtiny, resp. servisu v češtině není, čili chybí jakási jazyková vzájemnost, je věcí krátkozrakou. Je třeba si uvědomovat, že v případě veřejné správy se jedná o veřejnou členou službu a nemožnost nebo neschopnost komunikace s adresátem správy může vést k nenaplnění jejího účelu, resp. dosažení požadovaného cíle. Samozřejmě úroveň jazykové vybavenosti pracovníka veřejné správy souvisí s jeho zařazením ve struktuře dané instituce.

Neustále aktuálním problémem veřejné správy a celé společnosti je komunikace s romským etnikem, jež bylo, je a bude nedílnou její součástí. Vykonavatel veřejné správy v případech, kde správa má působit v rámci tohoto etnika, by měl být náležitě obeznamenán s jeho kulturou, tradicemi, zvyky, respektovanými hodnotami a mimo jiné v neposlední řadě též jazykem, a to vše na úrovni dostatečně profesionální komunikace, která musí vést k důvěře i respektu k veřejné správě a státu jako takovému. Tím pracovník veřejné správy může předejít mnoha zbytečným neporozuměním a konfliktům, které vznikají z důvodu přetrvávající kulturní a jazykové bariéry.

**Předpoklad nestrannosti** v sobě zahrnuje předpoklad obecné nepodjatosti, neutrality a nezájímavosti. Zajištění nestrannosti by mohlo spočívat v tom, že pracovník zanechá jiné výdělečné činnosti a funkcí neslučitelných s výkonem veřejné správy. Nepodjatost, neutralita a nezájímavost má být obecně zajištěna tím, že se má zabránit kumulování výkonu veřejné služby s výkonem volených funkcí, dále nepřijímatostí podnikání a jiných výdělečných činností včetně členství soukromosprávních orgánů obchodních společností a družstev. Předpoklad nestrannosti souvisí také s předpokladem apolitičnosti při výkonu

veřejné správy, poněvadž pracovník veřejné správy musí být schopen bez ohledu na svoji eventuální stranickou, korporáční, náboženskou či etnickou příslušnost činit se tak, aniž by stranil některým stranám, hnutím, skupinám či osobám. Pro naplnění požadavku apolitičnosti nemusí být vyžadována absolurní politická sterilita, spočívající např. v zákazu členství v politické straně nebo hnutí, avšak i v některých případech veřejné správy je i tento stupeň apolitičnosti žádoucí, na což ovšem musí pamatovat zákonodárce.

**Předpoklad zletilosti** koresponduje se schopností člověka řádně vykonávat veřejnou službu s ohledem ke svému věku, tedy psychologické i fyzické vyspělosti. Zletilost pro konkrétní službu může být stanovena jako zletilost obecná nebo vyšší.

**Předpoklad svéprávnosti** snad není třeba komentovat, avšak je třeba pamatovat, že vzhledem k různorodosti profesí v rámci veřejné služby je možné zaměstnat i osoby jejíž svéprávnost byla soudem omezena nebo jí byly zbaveny.

#### 6.4 Kategorie pracovníků veřejné správy

Pracovníky veřejné správy můžeme dělit do různých kategorií podle různých principů.

Jedním z možných principů dělení pracovníků veřejné správy je podle příslušnosti k orgánu, který je jejich zaměstnavatelem. Můžeme pak uvažovat o těchto kategoriích:

- a) **státní zaměstnanci** - zaměstnanci orgánu státní správy,
- b) **veřejní zaměstnanci** - zaměstnanci veřejnoprávních zařízení státní správy
- c) **kommunální zaměstnanci** - zaměstnanci územních samosprávních celků
- d) **zaměstnanci profesních a obdobných veřejnoprávních korporací.**

Dále se nabízí možnost vzpomenout dělení pracovníků veřejné správy na:

- a) **úředníky,**
- b) **zřizence**

Podle doby pracovního poměru pak lze rozlišovat:

- a) pracovníky přijaté na zkoušku, resp. ve zkušební době - **čekatel**
- b) pracovníky na dobu určitou - **výpomoc**
- c) pracovníky na dobu neurčitou - **definitiva**
- d) pracovníky, čerstvé absolventy škol, kteří jsou povinni v časovém

limitu poznat problematiku různých vhodných pracovních - **praktikant**.

Pracovníci se mohou dělit do různých kategorií profesních, hodnostních apod.

#### 6.5 Základní práva a povinnosti pracovníků veřejné správy

Základní práva a povinnosti pracovníků veřejné správy vychází z úpravy v zákoníku práce a právních předpisech pro některé kategorie pracovníků.

Jako každý jiný pracovník má pracovník veřejné správy **právo na plat** nebo mzdu a příplátky. Platové zařazení v platové stupnici se stanovuje při přijetí do pracovního (služebního) poměru. Změny v platovém zařazení by měly zejména nastat v rámci atestačního řízení.

Se vstupem do stavu pracovníků veřejné správy by mělo existovat **právo pracovníka veřejné správy na služební pořadí**. Právem na služební pořadí se rozumí nárok na postup v platové stupnici s ohledem na dobu odpracovanou (odslouženou) v hodnostní třídě v rámci určitého odvětví veřejné správy.

Vedle vysokoškolských titulů a vědeckých hodností mají mít pracovníci veřejné správy **právo na oficiální tituly** v souladu s jejich úřadem (tajemník, přednost apod).

Dalším právem je **právo požívat výhod** pracovníka veřejné správy. Výhody pracovníka veřejné správy kompenzují omezení vyplývající z povinností, které jsou nad rámec pracovníků mimo veřejnou správu, a zároveň kompenzují i nepřítomnost jiné výdělečné činnosti.

Tato **kompenzace** může mít např. podobu:

- a) delší dovolené
- b) bezplatného poskytnutí stejnokroje nebo příspěvku na společenský oděv, je-li tak pro danou službu stanoveno
- c) definitivity
- d) služebního bytu, služebního vozidla, telefonu,
- e) bezplatného jízdného,
- f) kvalitní sociální a personální péče.

Mezi **povinnostmi** pracovníků veřejné správy zejména patří:

- a) zákonnost
- b) poslušnost
- c) bezúhonnost
- d) nestrannost
- e) loajalita
- f) vážnost
- g) mlčenlivost v úředních věcech
- h) zákaz přijímání darů.

**Povinnost dodržování zákonnosti** při výkonu funkcí pracovníka veřejné správy přímo souvisí se zásadou *legality* a *legitimity* ve veřejné správě. Pracovník veřejné správy, aby byl schopen dostát povinnosti zákonnosti ve své práci, musí znát a rozumět obsahu *legality* a *legitimity* a zároveň musí ovládnout podstatnou část právních předpisů, s kterými přichází do styku, a především ty, s kterými pracuje, které má interpretovat a aplikovat v procesu správního řízení. Nedbalostní porušení právního předpisu a porušení interních předpisů by mělo být řešeno v rámci kárného či disciplinárního řízení. Na druhé straně vědomé porušení povinnosti zákonnosti by mělo mít za následek propuštění z veřejné správy. Podle míry ohrožení veřejného zájmu či dokonce společenské nebezpečnosti nezákonného jednání pracovníka veřejné správy musí být vůči tomuto uplatněna příslušná sankce správně právní nebo trestně právně.

**Poslušnost** pracovníka veřejné správy vychází z jeho zařazení do organizační struktury instituce veřejné správy a zvláště pak ze zařazení do hierarchie vztahů ve veřejné správě. Příkaz nadřízeného v zásadě nelze odmítnout, jen v případě, že vykonáním takového příkazu byla porušena povinnost zákonnosti, a to zejména byla-li by naplněna skutková podstata trestního činu, pak v takovém případě není pracovník povinen příkaz vykonat. Je ovšem povinen podat stížnost k nadřízenému svého nadřízeného, případně k příslušnému disciplinárnímu orgánu, je-li takový zřízen. Podáním stížnosti se výkon napadeného příkazu stává.

**Bezúhonnost** je předpokladem pro zařazení pracovníka do veřejné správy a zároveň i povinností pracovníka veřejné správy. Nelze tedy přijmout pracovníka, u kterého není zajištěn předpoklad bezúhonnosti. To znamená, že pracovník veřejné správy je povinen nadále po dobu výkonu funkce ve veřejné správě svoji bezúhonnost zachovávat a chránit.

Jak už bylo uvedeno v **případě nestrannosti** jako předpokladu pro výkon, obsahuje povinnost nestrannosti pracovníka veřejné správy požadavek neúčastněnosti, neutrality a nepodjatosti. Čili nestrannost je jednak předpokladem a jednak povinností. Pracovník veřejné správy by měl vykonávat svou funkci bez toho, že by stranil jakýmkoliv politickým stranám (hnutím), sdružením občanů, zájmovým a nátlakovým skupinám apod. Z tohoto důvodu bývá zakazována kumulace výkonu funkce pracovníka veřejné správy, případně určitých kategorií, s výkonem funkcí ve volených orgánech, které jsou nadřazeny orgánu veřejné správy. Bývá zakazována jakákoliv jiná vydělečná činnost mimo veřejnou správu, členství v politických stranách a hnutích a členství v korporacích, které je vázáno na bezpodmínečnou poslušnost této korporaci. **Absolutně není přípustné, aby pracovník veřejné správy byl zároveň jakýmkoliv členem orgánu, který má za povinnost dozorovat nebo kontrolovat či hodnotit výkon jeho povinností ve veřejné správě.** S otázkou jiné vydělečné činnosti je problematická účast pracovníka v obchodních společnostech. I sebemenší akcionář má zájem na úspěšnosti svého vkladu a nemůže být ve věci nepodjatý. Nelze se ztotožňovat s názorem, že nepodjatost bude zajištěna zákazem členství ve správních a dozorcích orgánech společnosti, zároveň při stávající úrovni Imotného zabezpečení pracovníků veřejné správy nelze uplatnit generální zákaz účasti v obchodních společnostech, znamenalo by to vyloučení obrovského kvanta pracovníků z akcionářských práv nabytých v rámci kupónové privatizace. V případech kolize zájmu nepostačí vyloučení pracovníka z projednávání věci, ale bylo by účinnější přikázání projednání věci mimo „podjatou“ instituci, je-li to ovšem možné.

**Loajalita** jako povinnost pracovníka veřejné správy obsahuje **nepřípustnost veřejného zpochybňování činnosti veřejné správy.** Pracovník by neměl poskytovat informace o vztazích uvnitř veřejno správní instituce, kde svou funkci vykonává, kromě orgánům činným v trestním řízení, soudům

a nadřízeným orgánům. Činnost literární, uměleckou, jinou kulturní činnost a činnost pedagogickou či vědeckou je pracovník veřejné správy v zásadě oprávněn vykonávat, vzhledem k tomu, že tyto činnosti napomáhají rozvoji osobnosti pracovníka a zvláště pak činnost vědecká a pedagogická má pracovníka rozšiřovat si obzor svých odborných znalostí, tím zároveň může zkvalitňovat úroveň práce příslušné veřejno správní instituce. Ovšem při výkonu těchto činností musí pracovník dbát na povinnost loajalitty a neporušitelnosti mlčenlivosti (případně státního, vojenského či úředního tajemství) a ostatních povinností pracovníka veřejné správy.

S povinností bezúhonnosti souvisí i povinnost zachovávat **vážnost úřadu** (funkce), kterou pracovník vykonává. Vážnost nespočívá jen v prezentaci pracovníka v rámci instituce veřejné správy, ale i ve způsobu života a chování mimo veřejnou správu. Zachování vážnosti v případě činnosti v instituci spočívá ve vážnosti projevu pracovníka a ve vážnosti jeho vzhledu. Projevem rozumíme projev mluvený i psaný, ale zároveň i sekundární doprovodné znaky mluveného a psaného projevu. Těmito doprovodnými znaky je pak např. způsob gestikulace, kvalita hlasu, společenské chování apod., v případě psaného projevu je to zejména tzv. štábní kultura. Pracovník veřejné správy je povinen dbát i o svůj vzhled. Je-li stanoveno nošení stejnokroje, pak je povinností pracovníka dodržovat ústrojové normy. Povinností nadřízeného je pak dbát o to, aby pracovník měl možnost opatřit si veškeré ústrojové součásti jeho velikosti a ostatním tělesným proporcím. U kategorií pracovníků, kde se předpokládá jednání s veřejností, a není nařízen stejnokroj, měla by platit všeobecná povinnost nosit společenský oděv. Součástí vzhledu není jen ústrojení, ale i třeba čistota a účes. V některých státech se k dosažení vážnosti pracovníků se předpokládají reference o způsobu života, bydlení a chování mimo veřejnou správu. Je stanovována i povinnost informovat o sňatku či rozvodu.

**Mlčenlivost v úředních věcech** spočívá v povinnosti nešití, nezveřejňovat informace, údaje a jiné skutečnosti, o kterých se pracovník dověděl při výkonu své funkce ve veřejné správě. Výčet taktio chráněných informací stanoví právní předpis. Mlčenlivost souvisí také s povinností loajality. Některé informace, se kterými pracovník přichází do styku mohou být označovány přímo jako úřední, státní nebo vojenské (služební) tajemství a v některých případech půjde také o věci obchodního tajemství. Jejich ochrana je zajištěna veřejnoprávními i soukromoprávními předpisy.

**Zákaz přijímání darů** je povinností zabránit korupci ve veřejné správě, přičemž darem může současně být přijetí některých čestných funkcí (čestný předseda politické strany či jiného sdružení občanů) a poct. V některých státech míra korupce dosahuje takové společenské nebezpečnosti, že při jejím zjištění následují nejtěžší trestní sankce a naprosté politické znemožnění korumpovaného. Jednou zkorumpovaný pracovník veřejné správy nemá co ve veřejné správě pohledávat. Korumpovaný pracovník již nespňuje záruku nestrannosti veřejné správy ve věci. Korupci by mělo předcházet náležité platové ocenění a úroveň zmíněné kompenzace a na druhé straně přísné potrestání příjemců darů.

## 6.6 Výchěr pracovníků veřejné správy

Úroveň současného personálního obsazení veřejné správy je nadále neuspokojivá. Vyplyvá jednak z trvalé nedůvěry veřejnosti v úřednická povolání a již v podstatě tradiční negativní vztah ke všemu uniformovanému. Tento kredit celé veřejné správy je dědičtívm po nešťastné kádrové a personální práci předlistopadového režimu, kdy byla zohledňována především politická hlediska v přijímání do státní správy. Pracovník státní správy byl neustále vystavován kádrování a prověřkám loajality s politickým vedením a totalitním systémem. Přičemž profesionální úroveň se stávala druhořadým požadavkem s tím, že

kvalifikace mohla být doplňována ne-li získávána různými rychlokursy, přičemž jejich absolvováním bylo stavěno na úroveň středoškolského i vysokoškolského vzdělání.

Degradace především kategorie úředníků byla až systematická.

Veřejnost byla vychovávána v přesvědčení, že se jedná o stav parazitující na pracujících, jehož potřebnost je dočasná a zanikne se zánikem státu. Umělé vytváření zbytečnosti úřednictva bylo podporováno i poměrně nízkou úrovní platů. Avšak dobrovolný odchod ze státní správy byl doprovázen podezřením nejméně z nelojálnosti k systému. Proto pracovník veřejné správy byl nucen kolabovat často i s nezákomností a pod vlivem strachu z možné kritiky ze strany stranických orgánů se z něj stával veledůležitý byrokrat v pejorativním smyslu.

Degradaci veřejné správy byla i faktická podřízenost politickému aparátu v rámci vedoucí úlohy strany. Stranickými orgány byla suplována činnost všech odvětví správy a v případě kumulace funkce stranické s funkcí pracovníka veřejné správy tak docházelo k neomylnosti a určitěmu absolutismu „úředníka-aparátníka“. Takovýto pracovník byl v podstatě nekontrolovatelný a tak snadno korumpovatelný. Většinová jednoznačná stranická příslušnost kádrů státní správy vedla k další degradaci státní správy především s ohledem na vyžadování dodržování stranické disciplíny. Úředník-straník byl v určité výhodě proti bezpartijním v možném bezproblémovějším a rychlejším postupu zvláště na místa politicky exponovaná, avšak právě stranickou disciplínou byla omezena jeho možnost rozhodování, zároveň byl vystavován neustálému strachu, který si často uvědomoval jen podvědomě, z možné politické úchyšky svého rozhodnutí.

Cely tento trend vytvářel averzi veřejnosti vůči státní správě a je úkolem reformy v co možná největší míře přiblížit veřejnou správu občanům, získat si jejich důvěru a zároveň i vážnost. Zároveň úkolem reformy musí být i ochrana veřejné správy před návratem předlistopadových praktik z jakéhokoli



politického spektra. Odstranování negativního vztahu občanů k veřejné správě bude záležet ve značné míře na zkvalitňování a profesionalizaci pracovníků veřejné správy a poučení se z chyb minulosti. Proto důležitým momentem je výběr personálního obsazení veřejné správy.

Výběr pracovníků pro veřejnou správu musí předcházet jejich přijetí do pracovního nebo služebního poměru, a to na základě kvalitně připraveného konkursu. V případě stávající reformy veřejné správy se nabízí pro její zkvalitnění i výběr mezi pracovníky veřejné správy formou rekonkursů.

Konkurs a celé konkursní řízení představuje proces zjištění potřeby obsazení volného místa ve veřejné správě, stanovení náplně práce vztahující se k danému místu, vytvoření představy (modelu) pracovníka pro toto místo, určení z toho vyplývajících požadavků pro přijetí, vyhlášení konkursu, posouzení formálních podmínek pro zářazení kandidátů do konkursu, samotný konkurs, určení pořadí kandidátů, oznámení výsledků, závěrečný pohovor z nejuspěšnějšími a konečně přijetí do pracovního nebo služebního poměru.

Z výše uvedeného vyplývají základní **etapy konkursního řízení**, a to:

#### **1. etapa přípravy konkursu**

#### **2. etapa realizace konkursu**

#### **3. etapa vyhodnocení výsledků konkursu**

#### **4. etapa využití výsledku konkursu.**

První etapa začíná zjištěním potřeby obsazení určitého uvolněného nebo nově zřízeného místa. S ohledem na skutečnost, zda se jedná o místo již existující nebo nové, pracovník (případně skupina pracovníků veřejné správy nebo zvláštní orgán veřejné správy) bude mít k dispozici první kritérium pro výběr pracovníka, zda bude schopen v prvním případě kontinuuovat v činnosti a adaptovat se do funkce nebo v druhém případě, zda bude schopen bez navázání na práci předcházejícího

pracovníka, tedy bez možnosti kontinuování, schopen nahlíit představu vyhlášovatele konkursu o funkci nově vytvořeného místa. Při přípravě konkursu je třeba dopředu znát základní obsah i rozsah práce v obsazovaném místě a z toho plynoucí další požadavky na uchazeče. Tak vedle obecných požadavků kladených na pracovníka veřejné správy budou při výběru posuzovány i požadavky specifické pro danou funkci (místo). Vyhlášovatel musí rovněž obsadit orgán, který bude konkurs realizovat a vyhodnocovat, a to především odborníky nejenom v dané síce veřejné správy, ale i psychology, případně sociology a lékaře-specialisty. Tento tým pak připraví podmínky pro realizaci konkursu a konkurs provede až do předposlední etapy. Proto **základními prvky první etapy jsou zejména:**

- volné místo
- potřeby veřejné správy
- požadavky na pracovníka
- tým konkursních odborníků.

Realizace konkursu začíná jeho vyhlášením. Formu vyhlášení, není-li stanovena právním předpisem, stanovuje vyhlášovatel s ohledem na okruh osob, kde se nachází potenciální uchazeči. A to buď chce, aby vylučně byly vybráni uchazeči z určitého okruhu osob, nebo existuje jen určitý okruh osob, z kterých může vybírat.

Např. bude-li vyhlášovatel hledat právníka, nebude asi zveřejňovat vyhlášení konkursu na všech vysokých školách, resp. na všech fakultách, ale pouze na fakultách právnických. Při vyhlásování konkursu musí vyhlášovatel zvažít i finanční možnosti orgánu veřejné správy tak, aby konkurs byl efektivní, ale zároveň aby nezrujnoval rozpočet. Vyhlášovatel musí také zvažít, zda bude

vybírat z pracovníků uvnitř veřejné správy nebo z veřejnosti. Podle těchto úvah pak zvolí i formu vyhlášení v masmédiích, na vývěskách, dopisem apod.

**Vyhlášení konkursu** s ohledem na zjištění v prvé etapě a zkušenosti by mělo obsahovat:

- **označení vyhlášavatele konkursu**
- **specifikace místa a práce**
- **požadavky na uchazeče**
- **termín uzávěrky přihlášek do konkursu.**

Vyhlášení konkursu může obsahovat i sdělení o výhodách, které bude mít úspěšný uchazeč, stane-li se pracovníkem veřejné správy. Z požadavků na uchazeče se nejčastěji v kursech objevuje věk, vzdělání, délka praxe, jazykové a jiné odborné znalosti včetně držení určitých osvědčení nebo absolvování odborných zkoušek (např. řídičské oprávnění), což by měl uchazeč prokázat příslušnými doklady nebo podle povahy čestným prohlášením. Splnění těchto požadavků je zároveň podmínkou přijetí přihlášky do konkursu. Vzhledem k tomu, že se jedná v podstatě o veřejnou soutěž, není přípustné během konkursu tyto podmínky měnit nebo promíjet, nebyla-li tato možnost předem oznámena při vyhlášení konkursu. Určení času uzávěrky přihlášek do konkursu je třeba volit s ohledem na ediční rychlost vydavatele novin, časopisů apod. Rozhodným datem pro přijetí přihlášky nebo nepřijetí pro prodlení je datum poštovního razítká nebo datum přijetí přihlášky podatelnou, tedy nikoliv datum, kdy byla přihláška doručena, a to vzhledem k možnému časovému hendicapu uchazečů ze vzdálenějších míst, přičemž vzdálenějším místem při doručovatelských schopnostech naší pošty musíme chápat i periferie města.

**Konkursní tým** po přijetí přihlášek vyřadí první ty přihlášky, které byly odeslány po určeném datu. Potom posoudí formální náležitosti přihlášek. Zjišťuje zda uchazeč uvedl a doložil všechny požadované údaje. Při nedostatcích se pak nabízí dvojitá možnost řešení, a to buď neúplnou přihlášku vyloučí z dalšího řízení a nebo vyzve uchazeče k odstranění vad v určité lhůtě. Zbývající přihlášky a přihlášky po odstranění vad tím dále posuzuje s ohledem na kvalitu uvedených údajů a vyloučí ty, které nespĺňují stanovené požadavky (nedodržení věkové hranice, nižší vzdělání, krátká praxe apod.). Tím končí nulté nebo nominální kolo konkursu. Konkursní tým podle předem stanovených pravidel může provést rozřídění uchazečů podle jednotlivých kritérií, přičemž si musí uvědomit která kritéria, resp. který údaj je pro cíl konkursu nejpodstatnější. A stanoví předběžné pořadí uchazečů. Při velkém počtu uchazečů pak určí, do kterého pořadí budou uchazeči zatřazeni do dalšího kola. Toto kolo bez účasti uchazeče můžeme označit za první. Druhé kolo pak spočívá přímém kontaktu s uchazečem a může obsahovat pohovor, psychologický test, zkoušku, lékařské vyšetření, apod. z kterých pak musí se zjistit, zda uchazeč splňuje očekávání vyhlášavatele konkursu, tedy zda naplňuje obecné i specifické požadavky na pracovníka na určitém místě ve veřejné správě.

V nejběžnějších případech obsazování úřednických míst bude převládat zejména **pohovor**, z něj bude nejlépe možno zjistit i jen určité náznaky negativních sklonnů a charakterových rysů uchazeče, ale také i úroveň znalostí, schopnost jednání s lidmi, úroveň vystupování atd.

Pro výběr uchazečů budou důležité i **reference** z předchozích pracovišť a škol.

Předposlední etapou je činnost, jejímž cílem je stanovit **konečné pořadí uchazečů** na základě jednotlivých dosažených výsledků a hodnot.

Poslední etapa představuje **oznámení výsledků** konkursního řízení jednotlivých uchazečům, kteří absolvovali poslední kolo konkursu, a vypracování návrhu na obsazení konkursovaného místa vyhlásovateli konkursu.

**Konečné rozhodnutí o přijetí** pracovníka do pracovního (služebního) poměru ve veřejné správě pak náleží výhradně vyhlásovateli.

Právní normou nebo interní směrnici může být stanovena vázavost vyhlásovatele konkursu názorem konkursního týmu (konkursní komise).

Zvláštním typem konkursu jsou pak **rekonkursy**, které jsou vlastně určitou atestací schopnosti pracovníka setrvat nadále ve vykonávané funkci nebo vůbec ve veřejné správě. Výsledek může být i takový, že rekonkursní (atestační) tým může odhalit zvláštní schopnosti pracovníka, pro kterého pak bude vhodnější uplatnění na jiném místě i třeba lépe honorovaném v rámci veřejné správy. Rekonkursy mají sloužit výhradně zjišťování profesionální úrovně, schopnosti adaptace do nových podmínek ve veřejné správě, schopnosti dosít požadavkům plynoucím z racionalizace veřejné správy, požadavkům umění jednat s lidmi apod. V žádném případě nesmí jít o politické kádrování, kterého byla tato země v tomto století mnohokrátě svědkem.

Konkursy a rekonkursy není třeba uplatňovat u všech profesí pracovníků veřejné správy. **Právě rozdělení pracovníků na úředníky a zřizence**, resp. na výkoné pracovníky a obslužné pracovníky, tvoří pomyslnou hranici konkursního výběru pracovníka a běžnému personálnímu výběru pracovníka na základě nabídky a poplávky na trhu práce.

Konkursy a rekonkursy nejsou všelékem na kvalitu personálního obsazení veřejné správy. Překonkursování v dnešní době vede k degradaci konkursů, a to především k časté formálnosti tak, jak se vždy jedná bez zájmu o konečný cíl či konečné řešení problému. Časté rekonkursy jsou zárukou nestability ve veřejné správě a nemožnosti dosažení takové personální úrovně, která by

zaručovala neutralitu a kvalitní plnění úkolů a poslání veřejné správy, jaké je v právním demokratickém státě očekávané. Doufáme, že veřejná správa v České republice se bude ubírat směrem francouzsko - anglického systému kariéry. Ten vychází z podstaty, že vstup do veřejné správy je nesmírně složitý, kdy uchazeč musí překonat bariéry vzdělání, konkursu, zkoušek atd. Ale pokud se již jednou do veřejné správy dostal, prakticky vzato, je zajištěný již na celý život definiivou, pokud ovšem se svému postavení nesponevěří a není jako úředník diskvalifikován. Systém kariéry byl doveden takřka k dokonalosti ve Velké Británii. V záznamech mezinárodní politiky je zaznamenán fakt, že když v době konání Postupimské konference britský premiér Churchill odjel na dva dny do Londýna k volbám, kde byl poražen, přijel místo něj již nový premiér Attlee, avšak nového premiéra doprovázela stejná delegace úředníků, kterou měl Churchill. Dokonce se nezměnil ani premiérov osobní tajemník. Attlee vycházel především z racionálního a pragmatického názoru, že jde především o výborné profesionály, a tak nač je měnit? Budou pracovat pro labouristického premiéra stejně dobře, jak pro předcházejícího konservativního. A celkem se nemýlí. Naproti tomu nebezpečné by bylo sledovat již pomalu překonávaný americký systém spoils - kořističský systém, kdy obsazení úřadu od špiček až po řádové pracovníky je kořistí za úspěch ve volbách jak na úrovni federální, tak i v jednotlivých státech.

### 6.7 Místo pracovníka veřejné správy v orgánu veřejné správy

Dnes je již v našich podmínkách nemožné, aby veřejnou správu jakéhokoli stupně a odvětví vykonával jeden člověk sám osamocen. Samotná složitost řízení věci veřejných vyvolává potřebu týmové práce a tak i pracovník veřejné správy je členem určitého týmu, který je tvořen kolektivem pracovníků veřejné správy.

Cesta degradace profese státního zaměstnance, úředníka, se odrazila i na „úřednickém“ kolektivu. Pořebná přísná hierarchie postavení a vztahů uvnitř týmu správního orgánu, byla nahrazena demagogií o kolektivním vedení a účasti pracujících na řízení. Myslenka svým způsobem zajímavá, avšak krátkozraká. Pracovník ve vedoucím postavení byl vystaven neustálému nebezpečí postihu za nepopulární opatření od samotných podřízených, protože veškerá jeho činnost byla dozorována stranou. Závodní organizace strany působící v rámci orgánu státní správy, jejíž členská základna byla tvořena jak vedoucími pracovníky, tak i řadovými pracovníky, mohla omezovat řídicí možnosti vedoucího na základě svého někdy i neprofesionálního rozhodnutí. Možnost projednávání kritiky vedoucího na členské nebo veřejné členské schůzi, které v určité době představovaly i určitý všemočný tribunál, se stávala postarchem vedoucích pracovníků. Tak vlastně vedoucí byl řízen svými vlastními podřízenými.

Podobně jako stranické orgány, tak i odborové a svazácké orgány se zabývaly otázkami a problémy, které vůbec těmto subjektům z profesionálního hlediska nemohly příslušet. Princip jednoho odpovědného vedoucího se tak ze správy vytratil, a nejenom odtud.

Současný **veřejnosprávní tým**, aby byl stabilizovaný co do vztahů, účelny co do plnění úkolů a adaptabilní co do potřeb reformy musí se oprostit od přebujelého kolektivismu. Z povahy veřejné správy se pro řízení orgánu veřejné správy a jeho jednotlivých složek jeví jako absolutně nevhodný typ tzv. liberálního vedoucího, ale naopak určitý extrakt autoritativního typu ve spojení s demokratickým typem.

**Liberalním typem** vedoucího rozumíme takového řídicího pracovníka, který vlastně podřízený kolektiv vůbec neřídí a jeho činnost ponechává na blahovůli svých podřízených. Většinou nemá patřičnou autoritu k prosazení

potřebných změn v práci svých podřízených, které by ohrozily zaběhnutý pořádek nebo by byly jinak nepopulární.

**Demokratický typ** je pak takový, který pracuje se svým kolektivem, radí se s ním a dává mu možnost o některých záležitostech rozhodovat.

**Autoritativní typ** je vedoucí „vládcem“, který rozhoduje o bytí či nebytí svých podřízených, s kolektivem se o práci neradí a svůj názor považuje za jediný a správný.

Ze vztahu nadřízených a podřízených mohou vznikat tzv. **hierarchické konflikty uvnitř správních orgánů**. Půjde o napětí a neshody mezi pracovníky v jednom hierarchickém sloupci, přičemž může jít o konflikt mezi pracovníkem a jeho nejbližším i o několik stupňů vyšším vedoucím pracovníkem. Autoritativní typ vedoucího bude mít často co do činění s řešením antagonismu mezi šéfem a odborníky. Půjde např. o konflikt mezi právníkem a vedoucím, který má jako neprávnik na určitý problém laický a pravdě či právu třeba nahony vzdálený názor.

Hierarchické konflikty nejsou jedinými konflikty se kterými se můžeme uvnitř veřejné správy setkat. Může jít o konflikty mezi pracovníky hierarchicky stejné postavenými pracovníky v jednom týmu. V tomto případě může jít o běžný **meziúřední konflikt**, který je srovnatelný s obdobnými spory na jakémkoliv pracovišti, nebo o profesionální konflikt, např. mezi právníkem a ekonomem, programátorem a referentem. Může také docházet i ke konfliktům kategorií pracovníků veřejné správy, třeba spor mezi zřizovatelem a úředníkem. Pro řešení takového konfliktu bude důležitá především autorita vedoucího, kvalita kolektivu, jakož i charakter subjektů konfliktu.

**Autorita vedoucího** odvisí od jeho typu a dalších schopností. Vedoucí pracovník je především pracovníkem veřejné správy, čímž je subjektem jejích hierarchických vztahů, které jsou těžce měnné a měly by být jednoznačné.

S ohledem na zásadu legitimity a legality se obě musí odrazit i na postavení vedoucího pracovníka, který musí přesně znát své místo ve struktuře veřejné správy jako celku i v rámci konkrétního orgánu, musí znát svá práva a povinnosti vně i uvnitř správy.

Vedoucí pracovník nemusí být perfektním odborníkem, na to má v týmu specialisty, ale musí být schopen s tímto svými podřízenými kvalifikované o problému komunikovat.

Kdybychom shrnuly nároky na vedoucího ve veřejné správě, tak k požadavkům kladeným na každého pracovníka veřejné správy můžeme přidat:

- organizační schopnosti
- řídicí schopnosti
- nutná znalost věci (odbornosti) a znalost cíle práce
- znalost organizace veřejné správy a provázanosti s ostatními orgány a organizačními složkami veřejné správy
- základní znalost právní problematiky svého odvětví
- schopnost komunikace s podřízenými pracovníky a veřejností atd.

Z výše uvedených důvodů bude výběr osob na obsazení vedoucích míst stejně a více náročný jak při výběru řadových pracovníků.

## 6.8 Závěrem

Kvalitní obsazení veřejné správy na všech úrovních je jednou ze záruk jejího stabilního fungování bez ohledu na panující demokraciíckou politickou sílu a dosažení její profesionální úrovně. K tomu je ovšem třeba mít na odpovídající úrovni formální základ veřejné správy, tedy právní úpravu s jasně a kvalitně formulovaným obsahem, a dostatečný materiální základ pro poskytování

odpovídající kompenzace zaručující rentabilitu dosaženého postu ve veřejné správě.