

Veřejná služba

Mgr. Veronika Helferová

a

kpt. Mgr. Marek Vrbík

Veřejnou službu lze chápat jako:

- Označení **činností**, jenž jsou vykonávány ve veřejném zájmu a slouží k zabezpečování potřeb občanů. Tyto činnosti jsou zároveň poskytovány či financovány některou ze složek veřejné správy, tedy státem nebo územně samosprávnými celky.
- Označení **právního postavení** veřejných zaměstnanců a úprava jejich činnosti

V prvním případě se tedy jedná typicky o:

- Veřejné statky, jaký mohou být např.:
- Veřejné školství
- Veřejné zdravotnictví

Druhý případ, veřejná služba jako pracovní činnost, zahrnuje:

- Zaměstnance státu
- Zaměstnance územně samosprávných celků
- **Příslušníky bezpečnostních sborů** (Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba, a Úřad pro zahraniční styky a informace)
- **Soudce** (postavení sui generis), **státní zástupce**, **exekutory** - zde se nicméně nejedná o výkon veřejné správy, nýbrž jde o představitele moci soudní, které však dílčím způsobem vykonávají veřejnou službu...

Právní úprava

- Neexistuje jednotná právní úprava režimu veřejné služby
- Za jistý základ lze považovat čl. 79 odst. 2 Ústavy
 - Resp. některá ustanovení Ústavy a Listiny
- Speciální zákony:
 - o sodech a soudcích; o státním zastupitelství; **o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů; o státní službě; o úřednících územních samosprávných celků**

Ústavní základy

- **Čl. 79 odst. 2 Ústavy:** „*Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“
- Toto ustanovení míří výhradně na úpravu právních poměrů „státních zaměstnanců“ ve správních úřadech (nikoli tedy případně také „státních zaměstnanců“ jinak zařazených) a tuto úpravu vyhrazuje zákonu. Další normativní význam a dosah by mělo, kdyby z něj bylo možno dovozovat, že Ústava pro uvedený okruh osob vyžaduje úpravu odlišnou od obecné úpravy provedené zákoníkem práce; takový výklad mu dává *Hendrych* (1997, s. 125), přesně vzato však taková ústavní direktiva z něj nevyplývá.

Ústavní základy

- A právě tímto institucionálním vymezením a personální působností je určen předmět právní úpravy služebního zákona (viz níže). To znamená, že se vztahuje výlučně na ministerstva, ústřední orgány státní správy a jiné správní úřady a na státní zaměstnance a na zaměstnance, kteří v nich vykonávají státní správu jako službu pro veřejnost.

Ústavní základy

- Dále Ústava a Listiny vymezují základní ústavní principy veřejné služby:
 - **rovný přístup k veřejným funkcím** – čl.21 odst.4 Listiny základních práv a svobod
 - **uplatňování veřejné moci jako služby všem občanům** – čl.2 odst.3 Ústavy České republiky

Koncepce (systém) veřejné služby

- Postupným vývojem byrokratického řízení státu se vytvářely různé koncepce veřejné služby, kdy se v současné době v rámci správně-právní teorie můžeme shledat s dvěma, resp. třemi základními systémy veřejné služby:
 - **1 Kariérní systém**
 - **2 Smluvní systém**
 - **3 Kombinace výše uvedených**

Karierní systém

- Dal by se také nazvat kontinentální, neboť je užíván především v rámci kontinentální Evropy.
- Jeho základem je veřejnoprávní úprava služebních vztahů. Veřejná služba garantuje úředníkovi **trvalý služební poměr** (nevypověditelnost služebního vztahu s výjimkou disciplinární sankce), služební a platový postup.
- Je koncipován tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v **celoživotním zaměstnání**. Noví zaměstnanci jsou do služby přijímáni na nástupní pozice a jsou postupně povyšováni, splňují-li zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady.
- Karierní systém garantuje politickou nezávislost, zkušenost a profesionalitu veřejné správy. Na druhé straně je kritizován za přílišný formalismus a nepružnost veřejné správy.

Smluvní systém

- V USA se využívá tzv. *smluvní systém (merit system)*. Jeho základem je **systém konkurzů na volná pracovní místa, případně dokonce na konkrétní úkoly** (specifická forma outsourcingu).
- Úprava zaměstnaneckých vztahů je na smluvním základě a specifika upravuje zákon.
- Za výhody se považuje pružnost a výkonnost.
- Nevýhodou může být častá fluktuace, menší loajalita a nezávislost a menší důraz na principy a hodnoty veřejné správy.

Kombinace

- Jako třetí systém veřejné služby lze označit kombinaci uvedených systémů. V dnešní době se základní prvky obou systémů vzájemně prolínají, takže vznikají spíše smíšené systémy s převahou prvků buď kariérního, nebo meritního systému.

Veřejnou službu jako pracovní činnost můžeme členit z různých hledisek, např.:

- Způsob vzniku služebního vztahu
- Trvání služby
- Způsob provádění služby

Členění dle způsobu vzniku služebního vztahu

- **Volba**

- např. zastupitel obce, starosta, prezident

- **Jmenování**

- např. ministr, prezident NKÚ

- **Smlouva**

- např. úředníci územně samosprávných celků (pracovní smlouva)

Členění dle trvání služby

- **Na dobu určitou**

- Typicky pokud je dána prostřednictvím volebního období. Stejně tak, ale může být stanovena „klasickou“ smlouvou.
- Např. v rámci bezpečnostních sborů je prvně na dobu určitou a až po 3 leté praxi a absolvování služební zkoušky se služební poměr mění na dobu neurčitou

- **Na dobu neurčitou**

- Běžnější forma trvání služby, nalezneme ji jak u státních zaměstnanců, zaměstnanců ÚSC, tak u příslušníků bezpečnostních sborů po absolvování služební zkoušky.

Členění dle způsobu provádění služby

- **Úkoly veřejné správy vykonávají občané jako čestné úřady (funkce) nebo jako vedlejší povolání.**
 - Dnes se jedná spíše o vzácnost, ale lze sem i zařadit např. neuvolněné zastupitele, přísedící soudců (tzv. z lidu) apod.
- **Pracovníci veřejné správy jsou ve stejném zaměstnaneckém poměru jako pracovníci kterékoli jiné organizace, tj. pracují na základě pracovní smlouvy.**
 - Jde např. o úředníky ÚSC.
- **Pracovníci veřejné správy mají zvláštní status, který je spojován s výkonem určitých funkcí a s tím související odpovědností.**
 - Např. státní zaměstnanci podílející se na výkonu veřejné správy, příslušníci bezpečnostních sborů

Specifika veřejné služby

- Osoba ve musí pro výkon služby splňovat zákonné předpoklady
- Neslučitelnost funkcí – např. **Prezident nemůže být zároveň ministr**
- Hierarchická stavba, vztah podřízenosti nadřízenosti, nebo garance nezávislosti
- Systemizace – na konkrétní funkci je stanoveno co musí splňovat
- Složení slibu – soudci, úředníci, policisté, ...
- Je hrazena z veřejných prostředků – odměňování dle právní předpisům na základě platových tříd a tarifů
- Disciplinární odpovědnost
- Omezení práv
- Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup

Disciplinární odpovědnost

- Jedná se o jeden z druhů správně právní odpovědnosti (vedle přestupků, pořádkových deliktů a jiných správních deliktů FO nebo PO)
- Jednotlivé zákony obsahují úpravu disciplinární odpovědnosti vztahující se výlučně na jimi upravovanou skupinu veřejných zaměstnanců. Stanovených deliktů se tedy může dopustit vždy pouze skupina veřejných zaměstnanců, na něž daný zákon dopadá.
- Zákony definují jak provinění (typicky nejrůznější porušení pracovních povinností), tak sankce, které je za provinění možné uložit (např. napomenutí, snížení platu, propuštění,...)

Omezení práv

- Čl. 41 Listiny dovoluje, aby zákon zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, **bylo omezeno právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich a právo na stávkou.**
- Soudcům, státním zástupcům, příslušníkům ozbrojených sil a příslušníkům bezpečnostních sborů potom **vůbec nepřiznává právo na stávkou** (čl. 27 odst. 4) a **dovoluje, aby vedle práv shora uvedených bylo zákonem omezeno též jejich právo petiční, právo pokojně se shromažďovat a právo sdružovat se s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů, pokud souvisejí s výkonem služby.** Podtrhuje se tak veřejný zájem na tom, aby výkon funkcí (služby) byl nepřerušovaný a neovlivňovaný osobními hospodářskými, sociálními, politickými nebo jinými zájmy.

Odpovědnost státu

- **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**
- Stát také za případné škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem přebírá odpovědnost (podle § 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, stát odpovídá také za škodu, kterou způsobily právnické či fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena).
- Jedná se o objektivní odpovědnost
- Možnost regresních náhrad – subjektivní odpovědnost (musí stát uplatňovat regres?)

Doporučená literatura

- **Obecná studijní literatura**

- *Průcha, P.: Správní právo, obecná část.* 8. vydání. Brno : Doplněk, 2012, s. 161 – 170.
- *Hendrych, D.: Správní věda. Teorie veřejné správy.* 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 103 – 158.
- *Hendrych, D.: Správní věda. Teorie veřejné správy.* 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2014.
- *Horzinková, E. – Novotný, V.: Základy organizace veřejné správy v ČR.* 3. upr. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
- *Hendrych, D.: Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.
- *Sládeček, V.: Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 233 – 250.
- *Sládeček, V.: Obecné správní právo.* 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2013.
- **Veřejné sbory**
- *Sládeček, V.: Veřejné bezpečnostní sbory.* In: *Sládeček, V.: Obecné správní právo.* Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2009, 275.