

# **Státní služba. Postavení úředníků územních samosprávných celků**

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

**6. přednáška 10.3.2023**



*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.**

# 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**

(účinný od 1.1.2015).

# Zákon o státní službě



## Znaky:

- Jde **o předpis veřejnoprávní**, upravuje veřejnoprávní vztahy, NIKOLIV *pracovněprávní*.
- 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** vykonávajících
  - 1) státních zaměstnanců**
  - 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).

# Organizace státní služby

- Na ministerstvu vnitra – v čele systému státní služby:  
**nejvyšší státní tajemník**  
(doposud „náměstek ministra vnitra pro státní službu“ – dle z.č. 384/2022 Sb.)
- dále pak: **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** :  
*Aktuální novela – z.č. 384/2022 Sb. (účinný od 1.1.2023):*
    - zrušení pozice náměstků ministra pro řízení sekce („odborných“ náměstků). Namísto toho zařazena funkce **„vrchních ředitelů sekce“**.
    - zachována funkce náměstků ministra (tzv. politických).

# 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
- 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.



## 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.

# 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“ ÚSC.
- Úředníci jsou tedy zaměstnanci ÚSC.
- územnímu samosprávnému celku (ÚSC) . *Podpůrně* se uplatňuje zákoník práce.
- 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 nejvyššího státního tajemníka** - 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
- nestrannost,
- 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:

## Alternativně:

- 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.

## A z pohledu správní vědy:

- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. Brno: MU, 204, s. 131 – 156.
- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 178 – 187.



*Děkuji za pozornost*