

MUNI LAW

MV936K Správní věda
Přednáška č.2
8.března 2023

**Význam personální stránky veřejné správy.
Státní služba, úředníci územní samosprávy.
Profesní etika ve veřejné správě.**

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,...),
/ - vizte doplňující prameny v IO/.
- **etickými kodexy a etickou infrastrukturou.**
/ vizte další část přednášky/

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.

Aktuální novela – z.č. 384/2022 Sb. (účinný od 1.1.2023):

- zrušení pozice náměstků ministra pro řízení sekce („odborných“) – nově „vrchní ředitelé sekce“.
- funkční období vedoucích úředníků – 5 let, zrychlení výběrových řízení,
- u ostatních úředníků zjednodušení výběrového řízení.

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** **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/,

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 („systemizace“),
 - **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 člen 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 (pro tyto účely - služební volno).

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.

Téma 2: Etika veřejné správy

K zamyšlení nad souvislostmi:

Jaké chování je:

neetické - protiprávní - trestné.

- Jsou to zcela odlišné množiny ?
- Jsou zřetelně nastaveny jejich vzájemné hranice?

Význam etiky veřejné správy pro život společnosti:

- **Etická** (*správná, řádná, zákonná*) **veřejná správa je předpokladem prosperity společnosti** (dle OSN, OECD).
- Zcela opačně pak působí **korupční jednání** (posilované tzv. **korupčními tlaky**). **OTÁZKA: Které faktory posilují korupční chování ?**
- **Korupce** je krajní příklad neetického chování.
- Obdobně je tomu se **zneužíváním pravomoci** veřejného funkcionáře...

Morální regulace chování úředníka v moderních (právních) státech

- Ve vyspělých státech je věnována velká **pozornost regulaci chování úředníků prostřednictvím etiky**, jako **doplněk regulace právní**.
- činnost je hodnocena z hlediska etičnosti relativně pravidelně a relativně ustáleným způsobem,
- hodnocení ovlivňují rozhodování nositele této činnosti.

Pojem „profesní etika“

- **Normativní etika** pojednává o tom, “*co má být*”, “*co je správné či dobré*”.
-
- Většina profesních etik se spokojuje se **správným jednáním**, *bez ohledu na motivaci*.
- Z hlediska etiky veřejné správy není důležité, co úředníka vedlo k jednání v souladu s veřejným zájmem. Důležité je samo takovéto jednání.
- **Profesní etika** si proto neklade otázku *proč* je nějaké jednání správné, ale pouze otázku *jaké jednání* je správné.
- Profesní etiky se snaží formulovat **hodnoty, normy a principy**, které budou příslušníci dané profesní skupiny, nebo většina z nich, považovat za **vodítko, kritérium** svého chování.

Etická infrastruktura (podle OECD) - tři základní oblasti:

- **1) kontrola:**
Formalizovaná institucionalizovaná (včetně systému sankcí),
ale také **neformální**, ze strany občanů, občan. sdružení, sdělovacích prostředků – co nejkomplexnější systém,
- **2) vedení („leadership“):**
podpora etického chování ze strany politiků a vedoucích pracovníků, vydávání **etických kodexů**, **osobní příklad vedoucích**,
- **3) řízení („management“):**
prosazování a kontrola etického chování jako součást řídicí práce, osobního hodnocení, vytváření **poradenských center**, **etických komisí**, správný **výběr** pracovníků.

Postavení veřejných úředníků v Evropě a podpora etiky veřejné správy:

– EU, Evropská komise :

- ✓ „Kodex dobrého administrativního chování“
pro úředníky EK z roku 2000 (vydal evropský ombudsman),
- ✓ protikorupční agentura /OLAF/.

– Rada Evropy:

- ✓ Např. Doporučení Výboru ministrů RE č./2000/6, o postavení úředníků veřejné správy,
- ✓ skupina států proti korupci /GRECO/.

Vymezují postavení veřejných zaměstnanců v Evropě (obecné zásady pro úpravu v zemích Rady Evropy) :

- právní rámec a obecné principy pro veřejnou službu mají být stanoveny zákonem
- odpovědnost za veřejnou službu a řízení její politiky nese vláda,
- výběr úředníků se řídí zásadou rovného přístupu (stejná práva mají ostatní občané, kritériem je fair soutěž),
- vyloučení diskriminace,
- participace úředníků na organizaci a řízení úřadu,
- sociální zabezpečení,
- odměňování úměrné funkci,

Pokračování:

- právo a povinnost se soustavně vzdělávat,
- možnost zaměstnanců hájit svá práva před soudem či jinou nezávislou institucí,
- Stanovení povinností úředníka: mlčenlivost, neutralita, nestrannost, povinnost respektovat veřejnost a povinnost nést odpovědnost.....

Uvedené principy jsou východisky pro právní úpravu postavení úředníků i etické kodexy také v České republice.

Mezinárodní organizace OECD – rovněž doporučuje principy řízení etiky veřejné správy.

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~~) – nejvyššího státního tajemníka (dle z.č. 384/2022 Sb.)

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.

Základní prameny ke studiu:

- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy, 3.vydání. Brno: MU, 2020, s. 131 – 156.
- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 178 – 187.
- 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.

Děkuji za pozornost