

MUNI LAW

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

Státní služba. Postavení úředníků územních samosprávných celků

6. přednáška 15.3.2024



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: **zákon č. 218/2002 Sb. (o státní službě)** – avšak 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** 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).

Organizace státní služby

- Na ministerstvu vnitra – v čele systému státní služby:
nejvyšší státní tajemník
(původně „náměstek ministra vnitra pro státní službu“ – dle novely 384/2022 Sb.- úč. od 1.1.2023)
- **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** :
 - 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 sankce = 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 zaměstnanci ÚSC, tedy ve vztahu k 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).

U ÚSC - 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,
- zákon o ochraně oznamovatelů,....,

- 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 náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 3.10.2023 č. 3 /2023, 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.)

Aktuálně - s účinností od 1.1.2024 Sb. - **z.č.253/2023 Sb.** („skutečný majitel“ namísto „ovládající osoby“, § 4a - ad provozování R a T vysílání, či vydávání tisku, oblast dotací, změny v trestání za přestupky).

Úprava střetu zájmů (tj. ochrana veřejného zájmu):

§ 3 zákona:

- (1) **Veřejný funkcionář** je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.
- (2) Dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.

Aktuálně rovněž:

z.č. 171/2003 Sb., o ochraně oznamovatelů

(ad Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) [2019/1937](#) ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, v platném znění)

Upravuje:

- podávání a postup posuzování oznámení o možném protiprávním jednání,
- podmínky poskytování ochrany fyzické osobě, která oznámení učinila
 - „oznamovatel“.
- v gesci Min.Sprav.

Společnosti nad 50 zaměstnanců, a **veřejné instituce**,

- **vnitřní oznamovací systém** pro příjem a řešení oznámení o možné protiprávní či neetické činnosti, - určení **příslušné osoby**, která bude tato oznámení řešit a navrhopat **nápravná opatření**.

Oznamovatel právo na ochranu své totožnosti a nesmí být za podané oznámení vystaven odvetným opatřením (+ přiměřené zadostiučinění).

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, 2023, s. 131 – 156.
- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 178 – 187.

Děkuji za pozornost