

# MUNI LAW

**MV936K Správní věda**

**Přednáška č.2**

13.března 2024

**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.

➤ Přijat v rámci tzv. „*komplexního pozměňovacího návrhu*“ k původnímu znění zákona č. 218/2002 Sb. – avšak

➤ projednáván byl však *zcela nový návrh zákona*, jenž byl v opakovaném třetím čtení 10.9.2014 schválen v PS, Senátem schválen 24.9. 2014.

# 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
- **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 (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“ *zákoník práce*.
- Úředníci jsou tedy zaměstnanci ÚSC.
- územnímu samosprávnému celku (ÚSC) . *Podpůrně* se uplatňuje
- 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 jednací 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/.
- ✓ (+ event. další předpisy, např. směrnice k požadavkům na osoby působící v nezávislých regulačních orgánech /Rada ERÚ/)

## – 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 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.

# Problematika **střetu zájmů**

(= **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.

Tento požadavek 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...

# Otázka střetu zájmů při výkonu veřejné služby

## Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů:

- vymezuje pojem „veřejný funkcionář“
- stanoví povinnosti - nesmí ohrozit veřejný zájem ( viz další snímek)
- 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.4/2016 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:

- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. 3. vydání. Brno: MU, 2023, 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. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 132 – 152.

*Děkuji za pozornost*