



I. Právní úprava služby státních úředníků a poměru úředníků územních samosprávných celků. Poměry příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků.

II. Disciplinární - kárná odpovědnost úředníků dle zákona o státní službě.

Exkurz: Úprava střetu zájmů

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Připomenutí:

Vedle prostředků materiálních, finančních a právních – pro zajištění cílů a úkolů veřejné správy nezbytný

lidský činitel, resp. *personální základ*.



Subjekty, resp. orgány a instituce veřejné správy realizují svou činnost, svěřenou jim zákonem, prostřednictvím fyzických osob (i v době informační).

Uvedené osoby zabezpečuje a ovlivňují výkon veřejné správy a působení veřejné správy ve společnosti.

Připomenutí:

- **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 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.

K tomu srov. např. *Doporučení VM RE č. R(2006)6 o postavení veřejných úředníků (zaměstnanců) v Evropě* (viz příloha)

Jak jsou zvýšené požadavky na veřejnou službu zajištěny:



- **právní úpravou** (národní + status úředníků EU),
= úprava povinností úředníka, resp. veřejného zaměstnance, odpovědnosti disciplinární i trestní, střetu zájmů, + zajištění podmínek výkonu služby, práv úředníků, vzdělávání.
- **soft-law** Rady Evropy
- zejména *Doporučení VM RE*: např. k postavení veřejných úředníků v Evropě č. (200)6 (viz příloha), k předpokladům veřejné služby, a další),
- **etickými kodexy a etickou infrastrukturou.**

Vývoj veřejné služby:



- V jednotlivých zemích odlišný, ovlivněn historickým vývojem, tradicemi, kulturou, společenským a politickým systémem.
- Vyvinuly se **2 hlavní modely - systémy**:

1. *kariérní systém* („definitiva“). Znaky:

- zvláštní zákonná úprava, právem garantovaný trvalý poměr (původně celoživotní – aktivní služba + penze/výsluha/), zaručený služební postup, obtížné jednostranné ukončení ze strany státu.

Výhody: stabilita, spolehlivost, profesionalita, loajalita.

Nevýhody: kastovnictví, uzavřenost, strnulost, sklon k pasivitě,

Historický vývoj veřejné služby

- pokračování:



2. *system smluvní* („merit“ /zásluha/). Znaky:

Obdobný smluvní vztah jako u pracovních poměrů, výběrová řízení, termínované smlouvy , uchazeči interní i externí.

Výhody: pružnost, přístup odborníků zvenčí, schopnost reagovat na potřeby a úkoly VS, motivace.

Nevýhody: ztráta celkové kontinuity činností, horší orientace v prostředí VS a v požadavcích kladených na její výkon, snadnější pronikání politických vlivů, narušení nestrannosti, neznalost principů a základů organizace a činnosti veřejné správy.

(„speciální“ forma - model „spoils“ /kořist/)

Historický vývoj - v našich zemích



- Vznik *byrokracie* (profesionální úředníci) – v podmínkách *absolutistického státu*.
- Stát si vytváří úřední aparát, hierarchický, řízení interními předpisy a pokyny. Vznik „úřednického stavu“ sloužícího státu.
- *Státní služba* v moderním pojetí – od poslední čtvrtiny 19. století /již v podmínkách *právního státu*.
- Vyústilo v přijetí z.č.15/1914 Ř.z. – o služebním poměru státních zaměstnanců a státních zřízenců - tzv. *Služební pragmatika* (*system definitivy – kariérní – tj. celoživotní služba, zaručený postup*).

Historický vývoj v našich zemích

- pokračování:



- Československá republika pojetí a úpravu převzala, pěstovala („státní zaměstnanci“),

Další vývoj:

- Po r.1945 očista od kolaborantů,
- Po r. 1948 odstraňování práv veřejných zaměstnanců, podřízení politickému řízení (vedoucí úloha jedné politické strany),
- *postupná **unifikace s PP** vztahy („všichni stejní zaměstnanci jsou, stát jako hlavní zaměstnavatel“)*, završeno přijetím Zákoníku práce v r. 1965.

Recentní vývoj (po r.1989)



- Pozvolný návrat ke standardům.
- Nejprve **dílčí změny v zákoníku práce**:
nastaven pouze základní rozsah **specifických povinností** této skupiny zaměstnanců:
mlčenlivost, nestrannost, zákaz přijímání darů, omezení podnikatelské činnosti.
- V rámci **reformy veřejné správy** (přelom milénia) – úsilí o adekvátní právní zakotvení státní služby, resp. veřejné služby.

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.**

Režimy státní služby dle platné úpravy:

- **státních zaměstnanců** (tzv. „civilní státní služba“) - z.č.234/2014 Sb., o státní službě /“ZOSS“/,
- **státních zaměstnanců v rámci tzv. zahraniční služby** – z.č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě,
- **příslušníků bezpečnostních sborů** - z.č.361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů (příslušníci PČR, HZS, CS, VS, GIBS, BIS, ÚZSI),
- **Vojáků z povolání** - z.č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,
- **Vojáků v záloze** – z.č.45/2016, Sb., o vojácích v záloze.dchylkami).

Režimy státní služby dle platné úpravy

pokračování:

Základem všech shora uvedených úprav = **služební poměr (vztah)**, tj. specifický (užší) s vztah mezi státem, resp. subjektem (orgánem) státní správy na straně jedné – a fyzickou osobou vykonávající konkrétní druh činnosti pro stát.

Vztah veřejnoprávní povahy, s typickými znaky.

Pro zaměstnance veřejné správy, kteří nejsou ve shora uvedených režimech.

- uplatní se **Zákoník práce**, včetně specifické úpravy povinností (§ 303).

V odlišném režimu, tedy nikoliv v režimu státní služby:

- úředníci územních samosprávných celků:

- z.č. 312/2002 Sb., o **úřednících** územních samosprávných celků.

Upravuje **pracovní poměr** a vzdělávání úředníků ÚSC. **Podpůrně** se uplatňuje Zákoník práce.

Specifika stanovená zákonem: - předpoklady pro činnost úředníka, výběrové řízení, náležitosti pracovního poměru, základní povinnosti úředníka (§ 16), zkouška odborné způsobilosti, průběžné vzdělávání, akreditace vzdělávacích programů, působnost ministerstva vnitra, včetně kontrolní.

Zákon se nevztahuje na ostatní zaměstnance, ani zaměstnance v organizačních složkách nebo zvláštních orgánech ÚSC.



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.

***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/,

Organizace státní služby



– NÁMĚSTEK PRO STÁTNÍ SLUŽBU

(nesprávně a lidově „SUPERÚŘEDNÍK“)

(pouze *JEDINÝ*, zastřešuje celý systém).

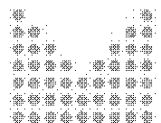
- Jmenuje vláda na návrh premiéra na základě výběrového řízení
- Stojí v čele **sekce Ministerstva vnitra pro státní službu**, vydává **služební předpisy**, není kárně odpovědný, ...
(aktuálně doc. JUDr. Petr Hůrka, Ph.D.)
- Zastoupen **personálním ředitelem sekce MV** pro státní službu

Organizace státní služby

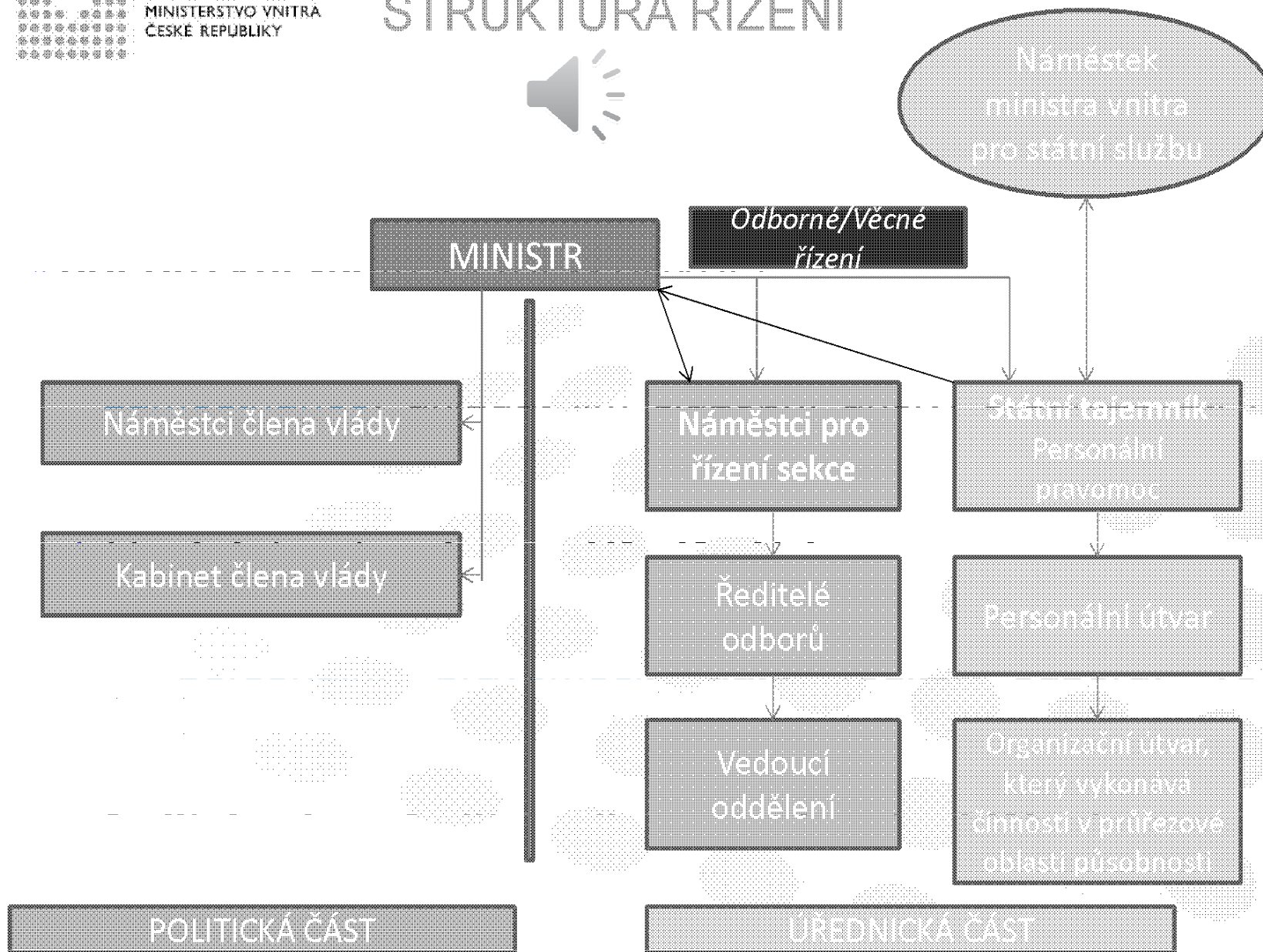
- pokračování



- **VEDOUCÍ SLUŽEBNÍHO ÚŘADU** (V KAŽDÉM ÚŘADĚ) - § 14
 - ten, kdo podle jiného zákona **stojí v čele** tohoto správního úřadu a tento **úřad řídí**, bez ohledu na to, zda je státním zaměstnancem (ministr, předseda ÚOHS, atd.),
 - **řídí činnosti související** se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího podřízeného služebního úřadu.



STRUKTURA ŘÍZENÍ



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.

Jde o formu odpovědnosti za disciplinární delikt.

- **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.

Etické kodexy zaměstnanců ve veřejné správě



- představují **standardní doplněk právní regulace** postavení a povinností zaměstnanců, resp. úředníků veřejné správy.

Etický kodex úředníků veřejné správy **poprvé** přijat usnesením vlády č. 270/2001.

- Nyní platný etický kodex: schválen **usnesením vlády ČR č. 331 z 9.5.2012.**

- **Pro státní zaměstnance:**

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví **pravidla etiky státních zaměstnanců.**



Exkurz: 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, vícekrát novelizován.

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“ (§ 2),
- 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 – z.č. 14/2016 Sb.).

Aktuálně: Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 4/17 z 11.2.2020 + disentní stanoviska.

Definice střetu zájmů (§ 3):



- (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.*

Střet zájmů - § 3:

- **(3)** Veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že
 - **a)** využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,
 - **b)** se bude odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo
 - **c)** dá za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.

Základní prameny ke studiu:

- Průcha, P.: Správní právo, obecná část. 7. vydání. Brno:MU a Doplněk, s. 131 – 134, s. 403 – 404.
- 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, 307 - 316.

Děkuji za pozornost

V případě dotazů lze využít:

- **Diskusní fórum předmětu** (zvláštní vlákno přednášky)
 - v průběhu přednášky dle rozvrhu, resp. po jejím skončení,*
 - v rámci **konzultačních hodin** e-mailem, resp. také jiném čase po domluvě.**