



Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta managementu v Jindřichově Hradci

Katedra společenských věd

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Pavla Pazourková

2008



**Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta managementu v Jindřichově Hradci**

Katedra společenských věd

**Pracovněprávní vztahy ve státní správě
v České republice a jejich další
směřování**

Vypracovala:

Pavla Pazourková

Vedoucí bakalářské práce:

doc. Dr. JUDr. Jan Hejda

Tábor, duben 2008

Prohlášení:

Prohlašuji, že bakalářskou práci na téma
**„Pracovněprávní vztahy ve státní správě v České republice
a jejich další směřování“**
jsem vypracovala samostatně.

Použitou literaturu a podkladové materiály uvádím v příloženém seznamu
literatury.

Tábor, duben 2008

podpis studenta

Anotace

Pracovněprávní vztahy ve státní správě v České republice a jejich další směřování.

Cílem práce je vymezení základních právních vztahů ve státní správě se zaměřením na oblasti tzv. služebních pracovních poměrů, manažerských smluv a dalších pracovně právních vztahů s analýzou a komparací s Evropskou unií.

duben 2008

Poděkování

Za cenné rady, náměty a inspiraci

bych chtěla vyjádřit svůj dík

doc. Dr. JUDr. Janu Hejdovi

z Fakulty managementu v Jindřichově Hradci

Vysoké školy ekonomické v Praze.

Obsah

Úvod	1
1. Základní právní vztahy ve státní správě	3
1.1. Právní vztahy.....	3
1.1.1. Druhy právních vztahů	3
1.1.2. Prvky právních vztahů	3
1.2. Správně-právní vztahy	4
1.2.1. Charakteristika správně-právních vztahů a jejich základní rysy.....	4
1.2.2. Vznik správně-právních vztahů	5
1.2.3. Prvky správně-právních vztahů	5
1.2.4. Členění správně-právních vztahů	6
1.3. Veřejná správa.....	7
1.3.1. Vymezení pojmu.....	7
1.3.2. Principy veřejné správy	7
1.4. Státní správa.....	9
1.4.1. Činnost státní správy.....	9
1.4.2. Orgány státní správy	10
1.5. Zaměstnanci veřejné správy	10
1.5.1. Systémy veřejné služby	11
2. Služební pracovní poměry a manažerská smlouva	13
2.1. Služební pracovní poměry.....	13
2.1.1. Služební poměr jako pracovněprávní vztah.....	14
2.1.2. Veřejná služba	20
2.1.3. Služební poměr státních zaměstnanců	25
2.1.4. Nastínění vývoje právní úpravy služebních poměrů.....	27
2.2. Manažerská smlouva.....	29
3. Historické mezníky úpravy služebního poměru	31
4. Evropské principy veřejné služby	33
4.1. Evropská unie.....	33

4.2.	Rada Evropy.....	34
4.3.	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj.....	35
4.4.	Evropský správní prostor	36
5.	Komparace se Slovenskem	37
5.1.	Osobní působnost zákona o státní službě, vymezení některých pojmů	37
5.2.	Státní služba a zaměstnanecký poměr ke státu.....	38
5.2.1.	Přijímání do služby	40
5.2.2.	Obsazování volných míst a výběrové řízení	40
5.2.3.	Vznik, změna a skončení zaměstnaneckého poměru ke státu.....	41
5.3.	Organizace služby	41
5.4.	Povinnosti státních zaměstnanců.....	42
5.5.	Omezení některých práv státních zaměstnanců	43
5.6.	Prohlubování a zvyšování kvalifikace.....	43
5.7.	Zhodnocení.....	44
	Závěr	46
	Literatura.....	49
	Právní předpisy	49
	Ostatní.....	50
	Internetové zdroje	50
	Přílohy	51

Úvod

Výběr tématu bakalářské práce pro mě byl jednoduchý. Jako obor jsem si již ve druhém ročníku studia vybrala veřejný sektor, touto cestou směřovalo tedy i mé pátrání v tématech bakalářských prací. Studium na vysoké škole pro mě znamená přípravu na budoucí povolání, proto mě zajímaly podmínky, kterými se řídí zaměstnanci ve veřejné správě.

Téma „Pracovněprávní vztahy ve státní správě a jejich další směřování“ je velmi rozsáhlé. Prvním důvodem je oblast státní správy, jejíž fungování – vzhledem k jejímu poslání a veřejnoprávnímu charakteru – je založeno na specifických principech, odlišných od režimu soukromého sektoru, v některých případech i od systému samosprávné organizace státu. Účastníkem právních vztahů, které se uskutečňují v souvislosti s činnostmi veřejné, resp. státní správy, se může stát každý z nás a dopady rozhodnutí orgánů veřejné správy, které jsou v nadřazeném postavení, mohou mít různorodé následky. Je tedy nezbytné, aby byl zajištěn kvalitní a profesionální výkon veřejné, resp. státní správy.

Pracovněprávní vztahy jsou – jakožto klíčový pojem na trhu práce – předmětem úpravy mnoha právních norem a předpisů. Služební poměry se řadí do skupiny právních vztahů účasti na práci, jejichž právní úprava je obsažena i v jiných než pracovněprávních normách. Zaměstnanecký poměr ke státní instituci má vzhledem k postavení státní správy zvláštní povahu. Režim státní služby je uplatňován vůči civilním i necivilním zaměstnancům státní správy. Bakalářská práce se zaměřuje na úpravu právních vztahů úředníků státní správy, jejímž klíčovým nositelem je zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů.

Historicky na našem území v této souvislosti platila tzv. služební pragmatika, z níž vychází některé současné principy úpravy režimu státní služby v České republice.

Cílem bakalářské práce je vymezení základních právních vztahů ve státní správě, průnik do problematiky služebních poměrů a jejich právní úpravy, vystižení základních principů státní služby a nastínění směřování úpravy právních vztahů ve veřejné správě.

Dílním cílem je zjistit, jak úpravu veřejné služby v České republice ovlivňuje evropský správní prostor v podobě mezinárodních seskupení Evropské unie, Rady Evropy a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj.

Pro komparaci konkrétní právní úpravy státní služby jsem si vybrala Slovensko, protože Československo po svém vzniku v roce 1918 převzalo právní úpravu služebního poměru v podobě služební pragmatiky – pro obě země tedy historicky v této oblasti platil

stejný zákon. Srovnáním českého služební zákona, který byl již několikrát novelizován a jeho plná účinnost byla odložena až na leden 2009, a slovenského zákona o státní službě, který je s několika úpravami v platnosti již sedm let, se chci pokusit nastínit optimální úpravu právních vztahů zaměstnanců ve státní správě.

V rámci bakalářské práce nelze rozebrat celý služební zákon, proto jsem si vybrala několik oblastí, které jsou dle mého názoru zajímavé z hlediska komparace. Patří mezi ně státní služba a úprava služebního poměru, organizace služby, povinnosti a omezení některých práv státních zaměstnanců a prohlubování kvalifikace a vzdělávání v rámci výkonu státní služby.

1. Základní právní vztahy ve státní správě

1.1. Právní vztahy¹

Právními vztahy rozumíme ty společenské vztahy, které jsou upraveny právní normou. Předpokladem právního vztahu je tedy **existence právní normy**, která tento vztah upravuje. Aby právní vztah nastal, musí existovat **právní skutečnost**, která způsobí právní následky – především vznik, změnu a zánik subjektivních práv a povinností, které tvoří obsah právního vztahu.

1.1.1. Druhy právních vztahů

Podle různých úhlů pohledu můžeme právní vztahy rozlišovat např. podle:

a) právních odvětví na:

- ✓ správně-právní
- ✓ pracovněprávní
- ✓ občanskoprávní
- ✓ trestněprávní atd.

b) vzájemného postavení subjektů na:

- ✓ **horizontální**, kdy účastníci právních vztahů mají navzájem rovné postavení
- ✓ **vertikální**, kdy jeden z účastníků disponuje nadřazeností

c) právních norem, které je upravují, na:

- ✓ **soukromoprávní** – jejich úprava je obsažena v normách soukromého práva
- ✓ **veřejnoprávní** – jsou upravené normami veřejného práva

d) podle individualizace subjektů na:

- ✓ **absolutní** – nositelé subjektivních práv a povinností jsou stanoveni obecně
- ✓ **relativní** – účastníci právních vztahů jsou konkrétně určeni, přičemž jsou daná i jejich příslušná práva a povinnosti

1.1.2. Prvky právních vztahů

Obsah právního vztahu tvoří subjektivní práva neboli **oprávnění**, kterými rozumíme možnost subjektu chovat se určitým způsobem nebo určité chování očekávat,

¹ Hejda, J. Právo. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta managementu v Jindřichově Hradci, 2003, str. 59 až 65.

a **povinnosti** právních subjektů, které znamenají nutnost chovat se určitým způsobem. V právním vztahu každému právu koresponduje určitá povinnost, individuální účastník se vznikem právního vztahu nabývá práv i povinností.

Objekt právních vztahů může být **přímý** – v tomto případě se jedná o chování subjektů v daném vztahu, které rozlišujeme na povinnost něco dát, konat, zdržet se nebo strpět, nebo **nepřímý**, jehož podstatou je hodnota hmotné (př. věci) či nehmotné (př. služby, práva) povahy.

Subjektem právního vztahu je účastník právního vztahu, jemuž vznikají práva a povinnosti z těchto vztahů vyplývajících. Předpokladem pro účast v právním vztahu je **právní subjektivita** účastníků, tento pojem v sobě zahrnuje způsobilost nabývat práva a povinnosti, způsobilost z vlastní vůle jednat a způsobilost nést za toto jednání právní odpovědnost. V právním vztahu vystupují nejméně dva účastníci. Subjektem právního vztahu se může stát občan jako fyzická osoba, právnická osoba nebo stát a jeho orgány, jejichž právní subjektivitu, pravomoc a působnost upravují normy správního práva.

1.2. Správně-právní vztahy²

1.2.1. Charakteristika správně-právních vztahů a jejich základní rysy

Správně-právní vztahy jsou takové právní vztahy, které jsou upravené normami správního práva. Existence účinných norem správního práva je prvním z předpokladů vzniku, změny nebo zániku těchto vztahů. Druhým předpokladem jsou právní skutečnosti, které jsou ve většině případů projevem vůle účastníků správně-právních vztahů.

Správně-právní vztahy se vyznačují specifickými charakteristickými rysy. Vznikají a realizují se při výkonu veřejné správy a jedním z účastníků je vždy orgán veřejné správy, který jako zástupce veřejné moci zaujímá nadřazené postavení vůči ostatním subjektům správně-právních vztahů.

Dalšími základními rysy jsou znaky společné pro všechny právní vztahy. Jedná se o **vztahy volní**, což znamená, že jsou výrazem vůle orgánů veřejné moci a že realizace těchto vztahů předpokládá volní jednání jejich subjektů. Převažují právní vztahy relativní povahy, které upravují postavení konkrétních subjektů a určují jim konkrétní chování v těchto vztazích.

² Hejda, J. Právo. Vysoká škola ekonomická v Praze. Jindřichův Hradec: Fakulta managementu, 2003, str. 114 až 118; dále Hejda, J., Příbyl, K. Správní právo. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2005, str. 43 až 46; dále Průcha, P. Správní právo: obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, str. 135 až 145.

Správní právo svými normami upravuje vztahy, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s činnostmi veřejné správy, a organizační strukturu veřejné správy, především uplatňování vztahů nadřízenosti a podřízenosti i dalších principů veřejné správy v rámci organizačního uspořádání.

1.2.2. Vznik správně-právních vztahů

Vznik správně-právních vztahů je podmíněn splněním určitých předpokladů.

Správně-právní vztahy mohou vzniknout **z iniciativy orgánů veřejné správy** (např. zřízení nového orgánu rozhodnutím veřejné moci je spojeno s vytvořením nové právní normy, která upravuje vznik daného orgánu, jeho pravomoci a působnost – tzn. splnění předpokladu existence právní normy). Vznik správně-právního vztahu **z iniciativy subjektů**, vůči nimž bude působení veřejné správy směřovat, je projevem vůle daného subjektu (právní skutečnost nastala na základě volního jednání subjektu). Pokud je volní jednání v souladu s normami správního práva, jedná se o **právní jednání**. Správně-právní vztahy však mohou vzniknout také na základě **protiprávního jednání** (tzn., že jednání z vůle subjektu správně-právního vztahu je v rozporu s normou správního práva – např. nezákonné rozhodnutí správního orgánu), za které je účastník povinen nést **správně-právní odpovědnost**. Správně-právní vztah, který je v souladu se správně-právní normou, ale proti vůli účastníka v podřazeném postavení, vznikl na základě právní skutečnosti, která se označuje jako **právní událost** (většinou se jedná o okolnosti, které účastník nemůže ovlivnit – např. narození nebo smrt člověka). Posledním případem je vznik správně-právního vztahu na základě **protiprávního stavu**, který je výsledkem nezaviněného chování nebo události, která je v rozporu s právem. V tomto případě orgány veřejné správy požadují po subjektu odstranění či nápravu takového stavu.

1.2.3. Prvky správně-právních vztahů

Subjekty správně-právních vztahů se mohou stát všechny subjekty správního práva (ti, kteří disponují správně-právní subjektivitou), které zaujímají v rámci relativních správně-právních vztahů konkrétní postavení a disponují konkrétními právy a povinnostmi. Subjekty správního práva, které mohou své postavení realizovat prostřednictvím správně-právních vztahů, lze rozlišit na subjekty veřejné správy (orgány veřejné správy, které jsou na základě právních předpisů k tomuto pravomocné) a subjekty, vůči nimž veřejná správa směřuje své působení (fyzické a právnické osoby, ale i jiné orgány veřejné správy).

Obsahem správně-právních vztahů je souhrn oprávnění, tzn. veřejných práv, kterými disponuje subjekt správně-právního vztahu, a právních povinností, které ukládají způsob chování podle norem správního práva.

Objekt správně-právních vztahů koresponduje s obecným vymezením objektu právních vztahů.

1.2.4. Členění správně-právních vztahů

Správně-právní vztahy lze členit podle různých kritérií:

a) Podle jejich právního obsahu rozlišujeme:

- ✓ vztahy **organizační**, které jsou realizovány vzájemně mezi jednotlivými orgány veřejné správy,
- ✓ vztahy **hmotně-právní**, které se uskutečňují mezi orgány veřejné správy a ostatními subjekty, jejich obsahem jsou oprávnění a právní povinnosti uspokojující materiální zájmy,
- ✓ vztahy **procesně-právní**, které probíhají také mezi subjekty veřejné správy a ostatními subjekty správně-právních vztahů, ale jejich obsahem jsou oprávnění a povinnosti, které zprostředkovávají právní ochranu oprávnění a právních povinností nebo jejich vznik, změnu a zánik,
- ✓ a vztahy **trestně-právní**, které upravují následky odpovědnosti při porušení správních předpisů.

b) Podle funkce veřejné správy členíme správně-právní vztahy na vztahy:

- ✓ **regulativní**, jejichž cílem je řešit ty úkoly veřejné správy, které vedou k vytváření nových stavů,
- ✓ a **ochranné**, které se zabývají nežádoucími stavy a situacemi; jedná se zejména o preventivní opatření, která směřují k zachování žádoucího stavu, nebo nápravu tam, kde byl takový právní stav narušen.

c) Podle postavení adresáta veřejnoprávního působení dále správně-právní vztahy dělíme na:

- ✓ **vnější**, jejichž působení dopadá na subjekty mimo veřejnou správu a tím dochází v podstatě k realizaci veřejné správy,
- ✓ a **vnitřní**, které vytvářejí předpoklady pro výkon veřejné správy (jde zejména o vztahy organizační).

1.3. Veřejná správa

1.3.1. Vymezení pojmu³

Správně-právní vztahy se uskutečňují v souvislosti s organizací veřejné správy a její činností, kterou lze chápat jako realizaci výkonné moci ve státě.

Pojem veřejná správa lze rozlišit ze dvou hledisek.

Úlohu a postavení veřejné správy vymezuje **funkční pojetí**. V těchto souvislostech lze chápat veřejnou správu jako souhrn těch činností, které zajišťují správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Mezi tyto činnosti lze zařadit činnost **výkonnou**, která uvádí do praxe rozhodnutí volených orgánů, dále činnost **podzákonnou**, kdy orgány státní správy mohou v rámci své působnosti vydávat podzákonné právní normy (např. vyhlášky), a činnost **nařizovací**, která znamená oprávnění vydávat nařízení ve formě obecně závazného předpisu či správního aktu.

Z hlediska **organizačního pojetí** je veřejná správa charakterizována jako soustava orgánů veřejné správy, jejichž prostřednictvím stát a veřejnoprávní korporace realizují veřejnou moc. K výkonu činností veřejné správy musí být zajištěna odpovídající organizační struktura. Orgány a instituce mají jasně vymezené kompetence (tzn. pravomoci a odpovědnost v rozsahu stanoveném zákonem).

V rámci organizačního uspořádání veřejné správy (viz. Příloha č. 1) lze v České republice v současnosti rozlišit **tyto organizační složky**:

- ✓ ústřední orgány státní správy,
- ✓ územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností,
- ✓ územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy,
- ✓ orgány (subjekty) zájmové samosprávy.

1.3.2. Principy veřejné správy⁴

Fungování veřejné správy je založeno na těchto principech:

a) centralizace a decentralizace

Rozhodující při tvorbě organizačních soustav je uplatnění principů centralizace a decentralizace, které se vztahují zejména k delegování rozhodovací pravomoci. Je-li pravomoc soustředěna při nejvyšší organizační jednotce, hovoříme o centralizované

³ Hejda, J. Právo. Vysoká škola ekonomická v Praze. Jindřichův Hradec: Fakulta managementu, 2003, str. 181 až 183; dále Peková, J., Pílný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, a.s., 2005, str. 76 a 77; dále Průcha, P. Správní právo: obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, str. 46 až 53.

⁴ Krbová, J. Organizační výstavba veřejné správy. 2006. Přednáška z předmětu 6MV212 Veřejná ekonomika a veřejná správa; dále Průcha, P. Správní právo: obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, str. 151 až 156; dále Mates, P., Matula, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta národohospodářská, 1998, str. 94.

organizační soustavě. Existence jednotek nižšího stupně a rozdělení úkolů mezi jednotlivé články soustavy umožňuje efektivnější fungování, protože nejvyšší organizační článek není zatěžován plněním úkolů, které nejsou bezprostředně spjaty s touto úrovní. Podstatou decentralizovaného systému je přidělení větší míry moci nižším stupňům řízení. Může se jednat o **decentralizaci pravomoci**, kdy nižší organizační jednotka přebírá část pravomoci od organizační jednotky vyššího stupně a v určitých otázkách může rozhodovat samostatně; nebo **decentralizaci činnosti**, která pro nižší organizační jednotku znamená jen svěřeni výkonu určité činnosti, ne však pravomoc rozhodovat o otázkách s touto činností souvisejících.

b) koncentrace a dekoncentrace

V souvislosti s potřebou prostorového organizačního členění veřejné správy rozlišujeme **dekoncentraci vertikální**, jež znamená rozlišení vztahů nadřízenosti a podřízenosti v propojení s hierarchickým stupňováním orgánů státní správy. Na rozdíl od podstaty decentralizace, jež s sebou nese zbavení se odpovědnosti článku vyššího organizačního stupně, zde přenesená působnost na nižší hierarchické úrovni neznámá právo konečného rozhodnutí. Systém **horizontální dekoncentrace** je založen na rozdělení pravomocí mezi organizační jednotky státní správy stejného hierarchického stupně řízení. V případě koncentrace jde v obou případech o soustředění orgánů státní správy do užších celků. **Vertikální koncentrace** představuje přenos výkonu činnosti státní správy na vyšší úroveň řízení, **horizontální koncentrace** znamená soustředění působnosti do jednoho či menšího počtu orgánů státní správy na stejném hierarchickém stupni.

c) volební a jmenovací

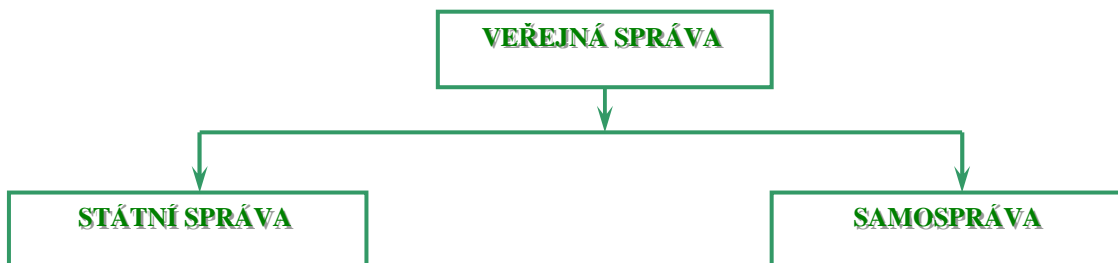
Organizační principy, podle kterých se řídí ustavování do funkcí ve správních orgánech, lze rozlišit na systém volební a jmenovací. Jmenování znamená povolání do funkce ve veřejné správě. Tento způsob převládá ve státní správě; v samosprávě nachází uplatnění princip volební.

d) monokratický a kolegiální

Pokud je správní orgán navenek představován jedinou osobou, která zároveň přebírá odpovědnost za jeho chod, jedná se o princip monokratický, který je uplatňován převážně ve státní správě. Kolegiální princip znamená, že odpovědnost v rámci správního orgánu přebírá více osob, které rozhodují společnou vůlí.

1.4. Státní správa⁵

Veřejnou správu lze dle subjektů členit na **státní správu** a **samosprávu**.



Státní správa představuje tu veřejnou správu, kterou vykonává sám stát (je tedy jejím subjektem), zastoupený příslušnými orgány. Úřad, který vykonává státní správu, je označován jako správní úřad. Samotná podstata poslání a postavení státu určuje mocensko-ochranný a organizující charakter státní správy.

Veřejná moc zabezpečovaná prostřednictvím státního mechanismu je označována jako státní moc. Oprávněnost výkonu státní moci je úzce spjata se suverenitou státu, kterou se rozumí nezávislost a neomezenost státní moci na jinou veřejnou moc jak uvnitř státu, tak mimo státní území. Tzv. zbývající veřejná moc, jakožto správa veřejných záležitostí v příslušném rozsahu vykonávaná nestátními veřejnoprávními subjekty, nemůže být v rozporu se státní mocí.

1.4.1. Činnost státní správy

Vymezení státní správy z hlediska funkčního lze pojmut jako činnost vykonávanou státem vedle zákonodárství a soudnictví, jež je svým charakterem jak výkonná, tak také podzákonná a nařizovací a jež využívá prvky řízení a regulace.

Činnost státní správy můžeme posuzovat také podle jejího zaměření jako činnost **vnitřní**, která se projevuje v rámci uzavřeného systému orgánů státní správy a zajišťuje jeho účinné fungování. Tato činnost z pohledu plnění úkolů není činností hlavní. Činnost, jejíž realizace ovlivňuje objekty stojící mimo organizační uspořádání státní správy (zejména fyzické a právnické osoby), se označuje jako **vnější**. V tomto smyslu se uskutečňuje vlastní poslání státní správy.

⁵ Průcha, P. Správní právo: obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, str. 57 až 62.

1.4.2. Orgány státní správy⁶

Vrcholným orgánem moci výkonné je **vláda**, kterou tvoří předseda vlády, místopředsedové vlády a ministři. Její specifické postavení v rámci organizačního systému státní správy je důsledkem autoritativní všeobecné působnosti, disponuje také vnitřní a zahraniční politickou mocí.

Dalšími ústředními orgány státní správy jsou jednotlivá **ministerstva**, v jejichž čele stojí člen vlády České republiky v postavení ministra určitého resortu, jmenovaného prezidentem republiky. Ministerstva mají povahu specializovaných orgánů, ačkoli působnost některých může zasahovat do několika odvětví.

Jako **ostatní ústřední orgány** můžeme označit ty orgány státní správy, v jejichž čele stojí, nikoli člen vlády, ale vedoucí vládou jmenovaný. Jsou zřizovány i rušeny zvláštním zákonem, který upravuje jejich úzce specializovanou činnost. V současnosti je v České republice ostatním ústředním orgánem např. Český statistický úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Komise pro cenné papíry, Úřad vlády České republiky aj.

V rámci působnosti určitého ministerstva jsou zřizovány **speciální orgány státní správy**. Mezi ně řadíme např. Českou obchodní inspekci, Českou školní inspekci, Státní veterinární správu České republiky atp.

Některé ústřední orgány státní správy na základě zvláštních zákonů zřizují specializovaná detašovaná pracoviště, tzv. **dekoncentráty**, které zajišťují výkon státní správy v jednotlivých správních obvodech územní organizace státu. Výhodou oddělených orgánů je jejich dostupnost na úrovni územního členění. Na území České republiky se jedná např. o obvodní oddělení Policie České republiky, katastrální úřady, krajské veterinární správy, krajské hygienické stanice, okresní správy sociálního zabezpečení, úřady práce, finanční ředitelství a finanční úřady aj.

1.5. Zaměstnanci veřejné správy⁷

Správní právo je do určité míry provázáno s jinými právními odvětvími, z nichž je pro účely bakalářské práce obzvláště významný vztah správního práva k právu pracovnímu. V této souvislosti upravuje pracovní právo okruh pracovních a služebních vztahů zaměstnanců, popř. členů orgánů veřejné správy.

⁶ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 2., přepracované vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005, str. 93 a 94; dále Průcha, P. Správní právo: obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, str. 159 a 160.

⁷ Průcha, P. Správní právo: obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004, str. 126 až 128; dále Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 425 a následující.

Právní postavení zaměstnanců veřejné správy, kteří vykonávají úřední činnost jako povinnost, se řídí režimem **veřejné služby**. Za veřejné zaměstnance lze považovat zaměstnance státu, územní samosprávy a veřejných služeb. Právní úprava různých kategorií zaměstnanců veřejné správy je různorodá a nejednotná. Pro službu vykonávanou jménem státu či státní správy se používá užší pojem **státní služba**. Zaměstnanci ve státní správě, jejichž činnost je úředního charakteru, mají povahu civilních zaměstnanců a označují se jako státní zaměstnanci. Služební právní režim postavení státních zaměstnanců ostatních státních institucí může být uplatňován ve smyslu civilních i necivilních zaměstnanců.

Odborná literatura⁸ klade důraz na rozlišení veřejné služby ve dvou souvislostech: jako „bytí ve službě“ (civil service) ve smyslu být zaměstnán u státu či veřejné korporace a jako „užitečnou veřejnou činnost“, jejíž význam vystihuje anglické slovní spojení public service, tj. veřejná služba, správa.

Zaměstnanci veřejné správy vykonávají veřejnou činnost z vůle státu, jeho jménem a ve veřejném zájmu. Potřeba řádného a efektivního fungování této činnosti souvisí s delegováním rozsáhlých pravomocí, kterým odpovídá zvýšená odpovědnost. Nezneužívání pravomocí je monitorováno vnitřní kontrolou a odpovědnost veřejné správy a jejích úředníků vůči občanům je posílena kontrolou veřejnou.

1.5.1. Systémy veřejné služby⁹

Lze rozlišit dva základní systémy veřejné služby.

Podstatou **kariérního systému** je právně garantovaný trvalý služební poměr, jehož součástí je při splnění určitých kritérií také služební a platový postup. Koncepce kariérního systému je založena na zvýhodnění v případě setrvání ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Zaměstnanci, kteří si průběžně doplňují vzdělání, jsou postupně povyšováni. Tento systém vychází historicky z tzv. definitivy, která byla na našem území uplatňována za období první republiky a která nepřipouštěla zrušení služebního poměru ze strany zaměstnavatele. Tento systém je uplatňován zejména v zemích střední Evropy.

⁸ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 70; dále Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 425.

⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 431 a 432.

Meritní nebo také **smluvní systém** je uplatňován např. v USA a v severských zemích. Podstatou je seznam služebních míst. Pokud je vytvořeno nové místo nebo se nějaké místo uvolní, vyhlašuje se výběrové řízení, na které se mohou přihlásit uchazeči z veřejného i soukromého sektoru. Posuzují se schopnosti uchazečů na základě předem stanovených požadavků. Pracovní poměr má povahu smluvního vztahu, jenž vyjadřuje zvláštnosti veřejné služby v potřebném rozsahu.

2. Služební pracovní poměry a manažerská smlouva

2.1. Služební pracovní poměry

Bakalářská práce je zaměřena na služební pracovněprávní vztahy státních zaměstnanců, které upravuje zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Tato kapitola vymezuje pojem „pracovněprávní vztahy“, zařazuje služební poměry do skupiny v rámci pracovněprávních vztahů a uvádí charakteristické znaky pracovních poměrů. Teoretická tvrzení a definice jsou doplňována příslušnými ustanoveními služebního zákona, která teorii dokládají, případně naznačují úpravu právních vztahů tak, jak je řešena v rámci služebního zákona. Části textu, které se vztahují konkrétně ke služebnímu zákonu, jsou odlišeny kurzívou.

V úvodu je nezbytné vysvětlit základní pojmy, které služební zákon používá:

Služební zákon se nevztahuje na fyzické osoby, jejichž služební vztahy se řídí jinými zvláštními předpisy o služebním poměru, např. na státní zaměstnance ozbrojených sil; dále na některé zaměstnance ve veřejné správě, např. učitele či zaměstnance územní samosprávy, protože tuto činnost nevykonávají v právním vztahu vůči státu, ale v pracovním poměru k určitému úřadu či veřejnoprávní instituci na základě pracovní smlouvy. V rámci omezení politického vlivu se dále služební zákon s některými výjimkami nevztahuje na politické funkce jako na členy vlády a jejich náměstky, na vedoucího Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády“) a jeho zástupce, ani na tiskového mluvčího člena vlády, vedoucí, poradce a zaměstnance, kteří pracují pro člena vlády či pro vedoucího Úřadu vlády. Rovněž se nevztahuje na zaměstnance, kteří vykonávají pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, nebo na zaměstnance, jejichž výkon s těmito činnostmi souvisí.

***Státními zaměstnanci** podle služebního zákona jsou fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady a požadavky, úspěšně ukončily přípravu na službu, byly jmenovány do služby a složily služební slib. Státní zaměstnanci získají podle dosaženého vzdělání příslušné označení.*

***Služba** podle služebního zákona zahrnuje výkon činností, které souvisejí se státní správou, ve správních úřadech. Jedná se např. o přípravu návrhů právních předpisů, mezinárodních smluv či koncepcí a programů, řízení a regulace činností podřízených*

orgánů, obstarávání informačních systémů ve státní správě, obhajobu zahraničních zájmů České republiky, státní kontrolu atd.

*Správní úřad, v němž státní zaměstnanec vykonává službu, je **služebním úřadem**. Správním úřadem ve smyslu služebního zákona jsou ministerstva podle § 1 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ústřední správní úřady, kterými se rozumí ostatní ústřední orgány vyjmenované v § 2 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a ostatní správní úřady, jejichž činnost není upravena jiným zvláštním zákonem.*

*Státní zaměstnanec vykonává službu v **oboru služby**, do kterého byl jmenován. Oborem služby je úsek činnosti služebního úřadu, který je v rámci působnosti služebního úřadu zajišťován. Obory služby stanovuje vláda nařízením.*

*Vedoucí státní zaměstnanci, kteří jsou oprávněni provádět činnosti související s podřízenými zaměstnanci (řízení, kontrola, rozdávání úkolů atp.), se označují jako **představení**. Jejich vzdělání je odvozeno od nejnáročnější činnosti, jejíž výkon řídí. Rozsah oprávnění představených dávat státním zaměstnancům závazné příkazy k výkonu služby stanoví služební předpisy.*

2.1.1. Služební poměr jako pracovněprávní vztah¹

Existenci pracovněprávních vztahů podmiňuje splnění těchto **předpokladů**:

1. Klíčovou právní normou upravující oblast pracovního práva je **zákoník práce**.
2. Pracovněprávní vztahy a práva a povinnosti z nich vyplývající vznikají, mění se a zanikají na základě **pracovněprávních skutečností**, kterými se rozumí okolnosti, k nimž došlo při výkonu nebo v souvislosti s výkonem závislé práce (zákoník práce vymezuje v § 2 odst. 4 závislou práci jako práci, která je vykonávaná v podřízenosti k zaměstnavateli) mezi zaměstnanci a zaměstnavateli.

Zákoník práce vymezuje pojem pracovněprávní vztahy v ustanovení § 1, kde se výslovně uvádí, že **vztahy pracovněprávními jsou** „právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli“ a „právní vztahy kolektivní povahy, které souvisejí s výkonem závislé práce“.²

Pracovněprávní vztahy lze z hlediska **předmětu** třídit na **individuální** a **kolektivní**.

Individuální pracovněprávní vztahy, jejichž předmětem je osobní výkon práce zaměstnancem, který svou pracovní sílu poskytuje za odměnu zaměstnavateli, nazýváme **základními** individuálními pracovněprávními vztahy a řadíme mezi ně pracovní poměry

¹ Bělina, M. a kol. Pracovní právo. 3. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

² § 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

a pracovněprávní vztahy zakládané dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Vztahy, které výše uvedené předcházejí, které existují souběžně s nimi, nebo jejichž vznik je od těchto odvozen, jsou tzv. **související** pracovněprávní vztahy, které základní pracovněprávní vztahy doplňují nebo napomáhají jejich realizaci. Do této skupiny patří především vztahy sankční, právní vztahy v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci nebo vztahy v oblasti úpravy zaměstnanosti. Poslední samostatnou skupinu individuálních pracovněprávních vztahů představují **další právní vztahy účasti na práci**, mezi něž řadíme vztahy upravené i jinými normami, které nevycházejí ze zákoníku práce či ostatních delegovaných ustanovení jiných pracovněprávních předpisů.

Kolektivní pracovněprávní vztahy, jejichž subjektem nejsou jednotliví zaměstnanci, ale jejich zastupitelské orgány, upravují především způsob a podmínky výkonu práce.

Subjektem individuálních pracovněprávních vztahů se může stát osoba fyzická, která může být zaměstnancem i zaměstnavatelem, i osoba právnická, která může stát pouze na straně zaměstnavatele. Předpokladem pro účast v pracovněprávních vztazích je **pracovněprávní subjektivita** účastníků, která znamená způsobilost stát se subjektem práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Pokud je účastníkem pracovněprávních vztahů stát, stojí dle § 9 zákoníku práce vždy na straně zaměstnavatele a je právnickou osobou, kterou v pracovněprávních vztazích zastupuje příslušná organizační složka. Ta přirozeně disponuje též právy a povinnostmi z pracovněprávních vztahů vyplývajícími. V § 11 odst. 3 zákoníku práce se dále upřesňuje, že „právní úkony v pracovněprávních vztazích činí vedoucí organizační složky státu“. Postup vedoucích organizačních složek při pověření jiných zaměstnanců upravuje § 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Obsah individuálních pracovněprávních vztahů tvoří souhrn práv a povinností, jejichž splnění je předpokladem řádného průběhu pracovního procesu. Stejně jako ve všech právních vztazích, tak také v pracovněprávních každému právu jednoho účastníka odpovídá povinnost účastníka druhého. V pracovněprávních vztazích jsou vzájemná práva a povinnosti zahrnuty pod pojmem **pracovní závazek**. Pokud má zaměstnavatel dle § 38 odst. 1a) zákoníku práce povinnost přidělovat zaměstnanci práci, platit mu za odvedenou práci odměnu a vytvářet podmínky pro plnění pracovních úkolů, zaměstnanci má být umožněno sjednanou práci vykonat, má právo požadovat odměnu za vykonanou práci, zároveň má povinnost provádět výkon práce osobně v rozsahu stanoveném v pracovní smlouvě.

Služební poměry se v rámci individuálních pracovněprávních vztahů řadí do skupiny dalších právních vztahů účasti na práci (viz. Příloha č. 2), které tvoří průřezovou množinu základních a souvisejících pracovněprávních vztahů, neboť v nich

nacházíme znaky obou skupin. Ukazatelem pro zařazení do této skupiny vztahů je skutečnost, že úprava právních vztahů účasti na práci je obsažena i v jiných než pracovněprávních normách. **Působnost zákoníku práce** v rámci této skupiny je buď **přímá** – zákoník práce výslovně stanoví, že se na ně vztahuje; odkážou-li na zákoník práce zvláštní předpisy, jedná se o působnost **delegovanou** (odvozenou); pokud jiný právní předpis neobsahuje zvláštní úpravu, hovoříme o **subsidiární** (podpůrné) působnosti. Působnost zákoníku práce v tomto rozsahu je konkrétně rozvedena v § 5 zákoníku práce.

Mezi další vztahy účasti na práci lze zařadit:³

- ✓ vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce (přímá a delegovaná působnost),
- ✓ pracovní vztahy mezi družstvem a jeho členy (subsidiární působnost),
- ✓ pracovněprávní vztahy justičních čekatelů, státních zástupců, právních čekatelů (přímá a delegovaná působnost),
- ✓ pracovněprávní vztahy zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti podle služebního zákona (přímá a delegovaná působnost),
- ✓ pracovněprávní vztahy čekatelů připravujících se na výkon státní služby, úředníků územních samosprávných celků, akademických pracovníků vysokých škol, ředitelů veřejných výzkumných institucí, zaměstnanců v Probační a mediační službě a zaměstnanců Veřejného ochránce práv (subsidiární působnost).

Obsah dalších právních vztahů účasti na práci tvoří nejen pracovní závazek, ale právě pro tyto pracovněprávní vztahy jsou charakteristické zvýšené povinnosti a specifická práva.

Ve skupině dalších právních vztahů účasti na práci se můžeme kromě pracovního poměru setkat s pracovněprávním vztahem ve formě **poměru služebního**.

Služební poměr se od pracovního odlišuje těmito charakteristickými znaky:

1. Vzniká jmenováním:

Jmenování znamená přijetí na místo rozhodnutím zaměstnavatele, kterému předchází souhlas zaměstnance se jmenováním. Vznik pracovního poměru jmenováním se vylučuje, pokud zaměstnanec je již v pracovním poměru. Jmenování provádí osoba podle zvláštního předpisu oprávněná.

Služební poměr podle služebního zákona vzniká jmenováním na služební místo v oboru služby. Jmenování do služby provádí příslušný služební orgán na základě rozhodnutí a není na něj právní nárok.

³ § 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Předpoklady ke jmenování do služby korespondují s předpoklady k přijetí pro přípravu na službu (viz. dále), fyzická osoba musí dále úspěšně vykonat úřednickou zkoušku a musí být prokazatelně schopna řádně vykonávat službu a dodržovat demokratické zásady zakotvené v Ústavě České republiky; v některých případech může být požadována způsobilost seznamovat se s utajovanými informacemi v souladu se zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Splnění předpokladů k výkonu služby musí být zajištěno po celou dobu trvání služebního poměru.

Překážkou jmenování do služby, důvodem jejího pozastavení či skončení jsou případy, kdy fyzická osoba vykonává funkci, která se neslučuje s postavením státního zaměstnance (např. prezident republiky, člen vlády, soudce, poslanec nebo senátor, příslušník ozbrojených sborů atd.).

Podmínkou vzniku služebního poměru je složení služebního slibu. Den složení slibu je dnem vzniku služebního poměru a zároveň dnem nástupu do služby.

Skončení pracovního poměru založeného jmenováním

Specifickými způsoby skončení pracovního poměru založeného jmenováním jsou dle ustanovení § 73 zákoníku práce **odvolání z pracovního místa** a **vzdání se funkce**. Tento právní úkon musí mít písemnou formu a musí být doručen druhé straně; den následující po doručení je zároveň dnem ukončení výkonu práce na příslušném místě, nebylo-li sjednáno jinak. Odvolání ani vzdání se pracovního místa však nevede k ukončení pracovního poměru, tyto skutečnosti znamenají změnu pracovního zařazení, přičemž druh nové práce musí zohledňovat zdravotní stav a kvalifikaci zaměstnance. Pokud zaměstnavatel nedisponuje vhodnou prací nebo zaměstnanec jiné pracovní místo odmítne, vzniká tímto výpovědní důvod dle § 52 písm. c) zákoníku práce.⁴

Změnou služebního poměru podle služebního zákona je např. služební cesta, přeložení do jiného služebního úřadu na dobu nepřesahující 180 dní, převedení na jiné vhodné služební místo ze zákonem uvedených důvodů (např. zdravotních), zařazení mimo službu např. z organizačních důvodů nebo pro pozastavení služby aj. Zařazení mimo službu z organizačních důvodů lze použít v případě, že státní zaměstnanec, který ztratil způsobilost vykonávat službu na dosavadním místě, nemůže být převeden na jiné služební místo, protože žádné není volné.

*Právními skutečnostmi, které způsobují **skončení služebního poměru**, jsou podle služebního zákona smrt státního zaměstnance nebo jeho prohlášení za mrtvého, uplynutí doby, rozhodnutí služebního orgánu nebo okolnost stanovená zákonem. V případě*

⁴ § 73 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

služebního poměru na dobu určitou končí služební poměr uplynutím doby jeho trvání. Skončení služebního poměru rozhodnutím služebního orgánu je přípustné pouze v zákonem stanovených případech, např. pozbytí předpokladu státního občanství, zdravotní způsobilosti nebo jiného požadavku potřebného k výkonu služby, snižování počtu zaměstnanců z důvodu organizačních a úsporných opatření, zařazení mimo službu přesahující dobu 12 měsíců, dvě po sobě jdoucí špatné hodnocení výkonu služby atd. Služební poměr může skončit také na základě písemné žádosti státního zaměstnance a to do doby 60 kalendářních dnů od doručení žádosti služebnímu úřadu. Mezi skutečností, které způsobují skončení služebního poměru z důvodů stanovených zákonem, patří pravomocné odsouzení pro úmyslný trestný čin, zbavení způsobilosti k právním úkonům, uložení kárného opatření propuštění ze služebního poměru nebo dovršení věku 65 let.

2. Zaměstnanci mají zvýšené některé povinnosti a omezená některá občanská práva, tato skutečnost je však kompenzována určitými výhodami.

*Povinnosti stanoví státním zaměstnancům zákon nebo jiný právní či služební předpis, případně služební příkaz. Řádné plnění všech těchto povinností a dodržování služebního slibu je obsahem **služební kázně**, jejíž porušení má za následek vznik **kárné odpovědnosti**.*

Služební zákon stanovuje postup pro případ, kdy státní zaměstnanec usoudí, že vydaný příkaz je v rozporu s právními nebo služebními předpisy. Pokud služební příkaz odporuje Ústavě České republiky, jejímu právnímu řádu, je v rozporu se zájmy České republiky nebo by jeho splněním došlo ke spáchání trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu, státnímu zaměstnanci se přímo zakazuje takový příkaz plnit.

*Mezi **zvýšené povinnosti** všech státních zaměstnanců patří mimo jiné např. zastupování představeného, výkon činnosti ve výběrové, zkušební či kárné komisi, v poradních orgánech či při smířčím řízení, školení čekatelů, školení státních zaměstnanců k prohloubení kvalifikace, odvracení živelní události – uvedené činnosti však mohou být zjevně vykonávány zaměstnanci se zvláštní kvalifikací či patřičnými předpoklady.⁵ Představení státní zaměstnanci mají kromě povinností společných všem státním zaměstnancům stanovené některé další povinnosti související s výkonem řídicí funkce.*

Omezení práv je možné jen v případech stanovených zákonem, které jsou odůvodnitelné – musí souviset s potřebou řádného výkonu služby a nesmí být v rozporu s demokratickými principy státu.⁶ Obecné podmínky omezení základních práv stanovuje

⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 457.

⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 457.

Listina základních práv a svobod v čl. 4. V čl. 44 se dále uvádí, že zákon může zaměstnancům státní správy v určených funkcích omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo na sdružování v politických stranách a hnutích a právo na stávku.⁷

Státní zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost, pokud nebyli vysláni služebním úřadem; nesmějí být ani členy zvláštních orgánů, které vykonávají státní správu podle zvláštních předpisů. Dále se zakazuje výkon jiné výdělečné činnosti kromě činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké a kromě některých činností vykonávaných podle zvláštních právních předpisů (např. znalec či tlumočnick).

*Služební zákon stanovuje některá další **omezení pro představené** – ti nesmějí za trvání služebního poměru vykonávat funkce v politických stranách či hnutích a nemají právo na stávku (své požadavky ohledně služebních vztahů mohou přednést v rámci tzv. smířčího řízení). Představený ve funkci vedoucího služebního úřadu nebo ředitele sekce nesmí po dobu dvou let po skončení služebního poměru podnikat v oboru, ve kterém vykonával službu (toto omezení se nevztahuje na podnikatelskou činnost vykonávanou jako svobodné povolání podle zvláštního prvního předpisů – např. autorizovaný architekt či inženýr, advokát, auditor).*

Mezi subjekty pracovněprávních vztahů, jejichž režim má charakter služebního poměru, můžeme zařadit:

- ✓ **příslušníky ozbrojených sil**, kterými rozumíme vojáky z povolání a příslušníky bezpečnostních sborů,
- ✓ a **státní zaměstnance**.

Zvýšené povinnosti těmto skupinám zaměstnanců ukládá kromě zvláštních předpisů i zákoník práce v ustanovení § 303 odst. 2. Všechny kategorie zaměstnanců, kterých se zvýšené povinnosti týkají, jsou taxativně vyjmenovány v odst. 1 téhož paragrafu.

Tito zaměstnanci mají navíc povinnost:⁸

- ✓ jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování,
- ✓ zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byli této povinnosti zproštěni statutárním orgánem nebo jím pověřeným vedoucím zaměstnancem, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,

⁷ Čl. 4 a čl. 44 Listiny základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁸ § 303 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

- ✓ v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů,
- ✓ zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

Tito zaměstnanci dále dle § 303 odst. 3 „nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost; to neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, a v souvislosti s tímto členstvím nepobírají odměnu od příslušné právnické osoby provozující podnikatelskou činnost“ a dle § 303 odst. 4 „mohou podnikat jen s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele, u něhož jsou zaměstnání“ - toto omezení se dle § 303 odst. 5 „nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou a na správu vlastního majetku“.⁹

2.1.2. Veřejná služba

Pojetí systému veřejné služby narozdíl od běžného zaměstnaneckého poměru je specifické tím, že postihuje zvláštnosti pracovněprávního vztahu **ke státu** či jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, má **trvalejší charakter**, který odráží historický systém v podobě tzv. definitivy, a plat za výkon veřejných činností plyne **z veřejných prostředků**.¹⁰

Skutečnost, že na území České republiky je při úpravě služebních poměrů uplatňován systém kariérní s prvky definitivy, dokazují např. tato ustanovení:

1. Postup při obsazování volných služebních míst:

Jmenovat do služby lze jen na volné služební místo, což znamená, že místo bylo nově vytvořeno nebo je trvale uvolněné. Volná služební místa jsou přednostně obsazována zaměstnanci, kterým odpadl důvod změny služby a mohou být opět zařazeni k výkonu služby v příslušném oboru, nebo zaměstnanci přestupujícími ze stejné platové třídy. Pokud není tímto způsobem volné místo obsazeno, vyhlašuje se výběrové řízení.

Výběrové řízení na obsazení volného služebního místa:

Prvního kola výběrového řízení se mohou účastnit státní zaměstnanci z nižší platové třídy stejného oboru služby jako je volné služební místo, státní zaměstnanci zařazení mimo službu a fyzické osoby po složení úřednické zkoušky pro obsazovaný obor

⁹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 426.

služby. Pokud uchazeč, který byl vybrán v prvním kole přijímacího řízení, splňuje předpoklady pro výkon služby a ukončil přípravu na službu, může být jmenován na obsazované služební místo.

Pokud v prvním kole nebylo volné místo obsazeno, vyhláší se druhé kolo, kterého se mohou zúčastnit i státní zaměstnanci z jiných služebních úřadů, kteří vykonávají stejný nebo jiný obor služby, a fyzické osoby, které vykonaly úřednickou zkoušku.

Třetího kola se mohou účastnit zaměstnanci ze stejného nebo jiného služebního úřadu, kteří vykonávají stejný nebo jiný obor služby, a zaměstnanci krajů a obcí, kteří vykonávali státní správu v přenesené působnosti alespoň po dobu tří let bezprostředně předcházejících výběrovému řízení a kteří splňují předpoklad odborné způsobilosti ověřený zkouškou podle zvláštního předpisu (tito zaměstnanci neabsolvují přípravu na službu).

2. Služební poměr na dobu neurčitou:

Podle doby trvání je základním druhem služby poměr na dobu neurčitou, tzn. že doba jeho trvání není výslovně určena. Od definitivy se poměr na dobu neurčitou liší tím, že může být skončen z organizačních důvodů. Služba na dobu určitou, tedy služební poměr časově omezený, se uplatňuje pouze v zákonem vymezených případech.

3. Právo na plat a platový postup:

Principy kariérního systému se projevují také v uzákonění práva na plat a platový postup při splnění kritérií daných služebním zákonem.

Specifičnost služebního poměru odráží zvýšené nároky na uchazeče při výběru veřejných zaměstnanců, které souvisí zejména se zvýšenými pracovními povinnostmi a odpovědností vyplývající z výkonu tohoto zaměstnání.

Předpokladem pro výkon veřejné služby je:¹¹

- ✓ bezúhonnost,
- ✓ loajalita,
- ✓ profesionální etika ve smyslu nestranného odborného výkonu veřejné služby,
- ✓ politická nestrannost a zdrženlivost, kterou se rozumí omezená angažovanost v politickém životě.

*Fyzická osoba se může stát státním zaměstnancem při splnění zákonem stanovených předpokladů. Jedním z nich je úspěšné absolvování **přípravy na službu**.*

¹¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 428.

K přípravě na službu jsou přijati uchazeči, kteří uspěli ve veřejném přijímacím řízení předcházejícímu přijetí k přípravě na službu a splňují stanovené předpoklady. Uchazečem se pro účely služebního zákona rozumí fyzická osoba, která písemně požádá služební úřad o přijetí k přípravě na službu.

Uchazeč musí splňovat tyto předpoklady:

- ✓ *české státní občanství (podle zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů),*
- ✓ *18 let věku,*
- ✓ *plná způsobilost k právním úkonům,*
- ✓ *bezúhonnost,*
- ✓ *vzdělání předepsané služebním zákonem pro obor služby, služební orgán může určit další oprávněné požadavky (např. odborné vzdělání, znalost cizího jazyka),*
- ✓ *zdravotní způsobilost, která se posuzuje v souladu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví č. 49/1967 Věstníku Ministerstva zdravotnictví, o posuzování zdravotní způsobilosti k práci (registrována v částce 2/1968 Sb.), ve znění pozdějších předpisů.*

Uchazeči, kteří uvedené předpoklady splňují, postupují k pohovoru, který je zaměřen na odborné otázky vztahující se k oboru služby. Výběrová komise poté sestaví pořadí uchazečů, které je opravňuje k přijetí do přípravy na službu. Pokud žádný uchazeč podmínkám přijetí nevyhovuje, vyhlašuje se nové výběrové řízení.

*Přijatý uchazeč se označuje jako **čekatel pro obor služby** a je v pracovním poměru na dobu určitou, který se zpravidla řídí zákoníkem práce. Příprava na službu trvá většinou 1 rok a její součástí je zkušební doba v délce 3 měsíců. V době přípravy na službu si musí čekatel osvojit základy výkonu služby v oboru, na který se připravuje.*

*Před zkušební komisí se koná **úřednická zkouška**, která ověřuje vědomosti a odborné znalosti čekatele pro výkon činností v oboru služby. V případě neúspěchu má čekatel právo úřednickou zkoušku nebo její část jednou opakovat; pokud uchazeč uspěje, vystaví zkušební komise osvědčení, které předá služebnímu úřadu.*

Rozhodujícím kritériem při přijímání do služby, ale i při služebním postupu či hodnocení a odměňování by měly být schopnosti posuzované podle vzdělání a zkušeností získaných v odborné praxi. Profesionalita v tomto smyslu vyjadřuje objektivní a odborný přístup k uchazečům či zaměstnancům.

Základní faktory, které ovlivňují pojetí systému veřejné služby:¹²

1. Uskutečňování veřejné služby je založeno na dodržování demokratických právních principů státu.

Státní zaměstnanci jsou při výkonu služby povinni zachovávat věrnost České republice, čímž se rozumí dodržování demokratických zásad, práv a svobod, které jsou zakotveny v Ústavě České republiky a jejím právním řádu, a výkon veřejné služby provádět v zájmu státu. Státní zaměstnanci jsou také povinni dodržovat právní a služební předpisy s výkonem služby související.

2. Uplatňování morálních zásad, respekt k občanům a jejich právům jsou nezbytnou součástí výkonu služby, která je uskutečňována jménem státu. V zájmu udržení nezbytné úrovně chování a jednání veřejných zaměstnanců jako zástupců veřejné moci byly vypracovány etické kodexy, občanské charty či kodexy chování veřejných zaměstnanců. V souvislosti se vstupem do Evropské unie se zásady profesionální etiky formulují také na mezinárodní úrovni.

Služební zákon stanovuje státnímu zaměstnanci jako povinnost zachovávat pravidla slušnosti vůči kolegům a nadřízeným i při úředním jednání a při výkonu služby dodržovat pravidla etiky vydaná služebním předpisem generálního ředitele. Povinnost nestranného a v mezích oprávnění prováděného výkonu služby souvisí s povinností chovat se při výkonu služby tak, aby nebyla ohrožena důvěra v nestrannost při rozhodování (např. politické či světonázorové zaměření).

S výše uvedeným souvisí i skutečnost, že služební zákon zasahuje i do soukromého života státního zaměstnance tím, že upravuje jeho chování mimo výkon služby. Nepřípustné je jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmu veřejného se zájmy osobními, zejména zneužívání informací pro osobní prospěch (vlastní nebo někoho jiného). Státní zaměstnanec nesmí při výkonu služby ani mimo ni přijímat dary ani jiné výhody v souvislosti s výkonem služby, musí zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které uvádí zákon, a má povinnost oznámit, že je proti němu vedeno trestní stíhání.

V roce 2001 byl zformulován **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě** (dále jen „Kodex etiky“; viz. Příloha č. 3), který podporuje žádoucí standardy chování a odpovědný přístup veřejných zaměstnanců vůči občanům. Kodex etiky není právně závazný, je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a územních samosprávních celků a jeho dodržování zvyšuje kulturní úroveň úředního styku.

Kodex etiky je postaven na těchto základních hodnotách a principech:

Vybudování a udržení důvěry veřejnosti lze docílit dodržováním zákonnosti při rozhodování a rovným přístupem ke všem osobám. Vzdělávání a prohlubování

¹² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 432 a následující.

kvalifikace napomáhá efektivitě při výkonu veřejné správy a přispívá vysoké odborné úrovni veřejných zaměstnanců. Úřední styk s občany i kolegy má být veden s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty, bez jakýchkoli předsudků vůči třetím osobám. Záležitosti mají být řešeny objektivně a v zájmu občanů. Nepřipouští se konflikt zájmů, zneužití úředního postavení, výkon činností neslučitelných s postavením zaměstnance veřejné správy ani korupce. Zaměstnanci veřejné správy mají oznamovací povinnost, pokud zjistí nepřípustný stav nebo jednání v souvislosti s výkonem služby.

3. Veřejná služba je služba vykonávaná občany pro občany a podléhá veřejné kontrole.

Povinnost při úředním ústním nebo písemném jednání sdělit předepsané informace o své osobě a po celou dobu výkonu služby být označen viditelnou jmenovkou, která nese tyto informace, má za účel usnadnit provádění kontroly veřejností.

4. V souvislosti s veřejnou kontrolou se prosazuje povinnost zveřejňovat informace, které se týkají veřejné správy. V minulosti bylo získání informací podmíněno prokázáním právního zájmu, nyní je odmítnutí poskytnout informace přípustné jen za podmínek vymezených zákonem.

Státní zaměstnanec má povinnost poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, pokud to patří k jeho služebním úkolům. Na druhé straně je vázán povinností zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby a jejichž sdělení jiným osobám by bylo v rozporu se zájmy služebního úřadu.

5. Zvyšování efektivnosti veřejné správy a redukce veřejných výdajů se v rámci reformy veřejné správy projevilo v přenesení odpovědnosti za efektivní využívání finančních a lidských zdrojů na vedoucí pracovníky.

Veřejnou službu upravují zejména zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

2.1.3. Služební poměr státních zaměstnanců

Garance právní úpravy služebního poměru je dána ustanovením čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, které říká, že „právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“¹³

Služební poměr podle služebního zákona je právním vztahem k České republice – tedy ke státu, nikoli ke správnímu úřadu.

Organizace služby:

*Představení, do jejichž působnosti patří organizační věci služby a služební vztahy státních zaměstnanců jsou generální ředitel státní služby, personální ředitel a jejich zástupci. Pro zajišťování organizačních věcí služby má být jako organizační jednotka Úřadu vlády založeno **Generální ředitelství státní služby** (viz. Příloha č. 4) v čele s generálním ředitelem, které zajišťuje výkon organizačních, koncepčních, koordinačních, řídicích a kontrolních činností v rámci státní služby.*

*Organizační jednotkou služebního úřadu je **personální útvar**, který se zřizuje ve služebních úřadech s nejméně 25 fyzickými osobami ve služebním nebo pracovním poměru a který zabezpečuje organizační věci služby, služební vztahy státních zaměstnanců a pracovněprávní vztahy ostatních zaměstnanců. Vedoucím personálního útvaru je personální ředitel, který spravuje pracovněprávní vztahy státních zaměstnanců i ostatních zaměstnanců ve správním úřadu včetně jejich odměňování. Služební místo personálního ředitele se zřizuje v ministerstvech a v Úřadu vlády.*

*V ministerstvech a v Úřadu vlády se dále zřizuje místo **státního tajemníka**, který řídí, koordinuje a kontroluje výkon činností jemu podřízených pracovníků, což je zejména ředitel sekce a personální ředitel.*

*V čele jiných správních úřadů je **vedoucí služebního úřadu**, který tento úřad řídí.*

*Organizační uspořádání služebních úřadů, tzv. **systemizace**, vychází z požadavku účinného zajišťování úkolů v jednotlivých oborech služby, řídí se závaznými pravidly pro organizaci služebních úřadů a schvaluje ho vláda.*

Vzdělávání státních zaměstnanců:

Státní zaměstnanec je povinen prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního úřadu a zároveň na to má právo.

Vzdělávání se zaměřuje na odborný růst v oboru služby, zahrnuje zdokonalování a prohlubování vědomostí, popř. získávání jazykových znalostí. Doba vzdělávání je výkonem služby, za který státnímu zaměstnanci náleží plat. Zvýšení či rozšíření vzdělání

¹³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

formou školení či dalšího studia je překážkou ve službě na straně státního zaměstnance. Podmínky zvyšování kvalifikace se řídí ustanovením § 232 zákoníku práce, které říká, že zaměstnanci přísluší náhrada platu a pracovní volno podle druhu výuky či zkoušky. Náklady na prohlubování vzdělání hradí služební úřad, náklady na zvýšení vzdělání hradí služební úřad se souhlasem služebního orgánu. Povinností služebního úřadu je kontrolovat průběh a výsledky vzdělávání.

*Pro potřeby zabezpečování vzdělávání státních zaměstnanců i ostatních zaměstnanců ve správních úřadech je zřízen **Institut státní správy**, který je jako státní příspěvková organizace podřízen Úřadu vlády. Podle služebního zákona k činnostem Institutu státní správy patří zejména příprava vzdělávacích programů a jejich realizace, koordinace využití vzdělávacích možností pro vzdělávání státních zaměstnanců, spolupráce s tuzemskými a zahraničními vzdělávacími institucemi atd.*

V souvislosti s předsednictvím České republiky v Radě Evropské unie se v současné době zaměřuje činnost Institutu státní správy na vytváření a realizaci **Vzdělávacích projektů institucionální přípravy**, jejichž cílem je příprava zaměstnanců ve správních úřadech na zajištění předsednictví České republiky v Radě EU a vzdělávání zaměstnanců, kteří budou zastupovat Českou republiku na jednáních v institucích Evropské unie.¹⁴

Vláda České republiky schválila usnesením č. 1542 ze dne 30. listopadu 2005 **Pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech**, která se vztahují na fyzické osoby ve správních úřadech v pracovním poměru podle zákoníku práce, na vojáky z povolání ve služebním poměru a na příslušníky bezpečnostních sborů ve služebním poměru.¹⁴

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon č. 218/2002 Sb., který upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako veřejnou službu, jejich odměňování a organizační věci služby, nabývá plné účinnosti až 1. ledna 2009, Česká republika nemá v současnosti dostačující právní předpis, který by upravoval podmínky veřejnoprávního režimu pro civilní státní zaměstnance ve služebním poměru.

Přijetí zákona o státní službě bylo jednou z podmínek vstupu České republiky do Evropské unie. Návrh zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech byl po dlouhé přípravě v roce 2002 schválen a vyhlášen pod č. 218/2002 Sb. Odložení jeho plné účinnosti bylo zdůvodňováno nedostatkem finančních prostředků na realizaci zákona a administrativní náročností.¹⁵

¹⁴ Viz. www.iss-edu.cz.

¹⁵ Viz. http://www.vlada.cz/assets/cs/urad/statniSluzba/anal_za.pdf, str. 6.

2.1.4. Nastínění vývoje právní úpravy služebních poměrů

V současnosti se uvažuje o možnosti nahradit právní předpisy upravující právní postavení zaměstnanců ve veřejné správě jedinou úpravou.¹⁶

K tomuto účelu byla vypracována *Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě* (dále jen „Analýza“).¹⁷ Hlavní myšlenky Analýzy lze shrnout takto:

- ✓ **Výchozí stav: Úprava právních vztahů zaměstnanců v různých oblastech veřejné správy je značně diferenciována.**

Zvláštní právní úprava platí pro zaměstnance ozbrojených složek státu (příslušníky bezpečnostních sborů a vojáky z povolání) a pro některé skupiny civilních zaměstnanců veřejné správy (např. státní zástupci, vedoucí některých správních úřadů a jejich zástupců atd.). Speciální právní úpravou se řídí také pracovní poměr a vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, v subsidiární působnosti se na pracovněprávní vztahy těchto úředníků vztahuje zákoník práce. Pracovněprávní vztahy zaměstnanců příspěvkových organizací a organizací zajišťujících veřejné služby se většinou řídí zákoníkem práce. Právní úprava zákoníku práce se dále vztahuje na zaměstnance organizačních složek státu, které nejsou správními úřady a jejichž zaměstnanecký poměr se neřídí zvláštním zákonem, a na zaměstnance územních samosprávných celků, na které se nevztahuje zvláštní právní úprava. Zákoník práce se zatím uplatňuje i u státních zaměstnanců podle služebního zákona. Poslední skupinou jsou fyzické a právnické osoby vykonávající činnosti z oblasti veřejné správy (např. stráž přírody, rybářská, myslivecká a lesní stáž); podmínky výkonu těchto činností stanovují zvláštní zákony.

V řadě případů je rozdílnost úpravy právních poměrů opodstatněná, zejména u necivilních zaměstnanců veřejné správy, jejichž právní režim je oproti postavení civilních zaměstnanců specifický.

- ✓ **Návrhy a cíle nové právní úpravy:**

Prosazuje se návrh zastavit trend, kdy úprava právních vztahů zaměstnanců veřejné správy je značně diferenciována, a sjednotit úpravu právních poměrů pro úředníky veřejné správy. Veřejná správa se neustále vyvíjí, což vyvolává potřebu vytvořit takový systém úpravy zaměstnaneckých vztahů, který bude na tento vývoj flexibilně reagovat. Jednou z klíčových omezujících podmínek je požadavek minimálního dopadu na výdaje veřejného rozpočtu, který vyplývá z přijetí programového prohlášení vlády, které pozastavuje přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje státního rozpočtu.

¹⁶ Viz. <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=100>

¹⁷ Viz. http://www.vlada.cz/assets/cs/urad/statniSluzba/anal_z.pdf

Podle programového prohlášení vlády by měla nová právní úprava dosáhnout těchto **cílů ve veřejné správě**:

1. **odpolitizování** – tzn. zabránění politického ovlivňování výkonu veřejné správy,
 2. **profesionalizace** – profesionální výkon veřejné správy na vysoké odborné a etické úrovni je předpokladem zvýšení kvality ve veřejné správě, důraz je kladen zejména na vytvoření takového systému celoživotní vzdělávání a prohlubování kvalifikace, který by umožnil operativní a flexibilní zařazování zaměstnanců ve veřejné správě,
 3. **stabilizace** – veřejní zaměstnanci budou stabilizujícím prvkem ve veřejné správě, pokud budou vhodně motivováni ke kvalitnímu výkonu své práce – toho lze dosáhnout stanovením povinností a omezení, které budou kompenzovány výhodnými platovými podmínkami a některými dalšími výhodami.
- ✓ Z hlediska sjednocení právní úpravy pro úředníky ve veřejné správě **Analýza porovnává dvě klíčové právní normy upravující postavení úředníků veřejné správy – služební zákon¹⁸ a zákon o úřednících územních samosprávných celků.¹⁹**

Lze nalézt oblasti, které jsou v těchto zákonech upraveny obdobně a jejichž sjednocení by neprovázela zásadní změna dosavadní právní koncepce (např. předpoklady a požadavky pro vznik pracovněprávního vztahu, kvalifikační předpoklady, překážky jmenování na místo, výběrová řízení na obsazení volných míst, vzdělávání zaměstnanců veřejné správy, ověřování kvalifikace, hodnocení zaměstnanců, odměňování).

Naopak problémovou oblastí z hlediska sjednocení je úprava zaměstnaneckých vztahů. Státní zaměstnanci podle služebního zákona jsou ve služebním poměru k České republice a jejich postavení má veřejnoprávní charakter. Úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku a jejich právní postavení je soukromoprávní s veřejnoprávními prvky.

Za velmi problematické oblasti z hlediska jednotné právní úpravy Analýza označuje např. řízení ve věcech pracovněprávních vztahů, kárnou odpovědnost, organizaci úřadů atd.

✓ **Výstup: Návrh zásad koncepce nové právní úpravy.**

Nový sjednocující právní předpis by upravoval právní postavení zaměstnanců ve veřejné správě a jejich vzdělávání. Zaměstnancem ve veřejné správě by pro účely nového právního předpisu byl zaměstnanec státu zařazený v příslušném úřadu nebo organizační složce státu, který uvádí do praxe státní vůli nebo provádí činnosti, které s výkonem státní správy souvisí; dále zaměstnanec územního samosprávného celku, který vykonává státní správu v přenesené nebo samostatné působnosti. Zaměstnanci

¹⁸ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

¹⁹ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

veřejné správy by byly v pracovním poměru ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. Zaměstnanecký vztah by měl soukromoprávní charakter a řídil by se zákoníkem práce.

Nová právní úprava prosazuje volný přístup do systému veřejné služby pro občany České republiky při splnění zákonem stanovených podmínek (zejména volný přístup do státní správy pro úředníky s praxí na úrovni územních samosprávných celků), přičemž v přiměřené míře povoluje přístup do veřejné služby i cizincům.

Důraz je kladen také na přísné rozlišení úřednických a politicky obsazovaných míst. Z tohoto důvodu by se nová právní úprava neměla vztahovat na osoby zastávající politické funkce nebo osoby, jejichž postavení souvisí s politickými strukturami.

Nový právní předpis by tedy obsahoval specifickou úpravu právního poměru pro jednotlivé skupiny veřejných zaměstnanců, která by v potřebném rozsahu zohledňovala jejich veřejnoprávní postavení, a oblasti, které lze sjednotit, by upravoval společně pro všechny skupiny úředníků. Na pracovněprávní vztahy veřejných zaměstnanců by se vztahoval zákoník práce.

2.2. Manažerská smlouva

Manažerskou smlouvu lze specifikovat jako zvláštní druh smlouvy nebo dohody, která je uzavírána mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem za účelem úpravy podmínek výkonu činností zaměstnancem.

Pojem manažerská smlouva nezná žádná, v současnosti platná právní úprava.

Zpravidla je sjednávána se zaměstnanci, jejichž pracovní poměr byl založen jmenováním. Zákoník práce blíže neupravuje náležitosti jmenování, z tohoto důvodu bývají podmínky výkonu funkce upřesněny v manažerské smlouvě.

Manažerská smlouva může být však také zformulována tak, aby obsahovala náležitosti pracovní smlouvy, a tím pracovní smlouvu nahrazovat, případně být koncipována jako dodatek ke smlouvě pracovní.

Manažerská smlouva sama o sobě pracovní poměr nezakládá (pokud není jen jiným pojmenováním pro pracovní smlouvu).

Jak již bylo výše uvedeno, manažerská smlouva není právně definována, její obsah se proto mnohdy výrazně liší. Většinou se jedná o upřesnění mzdových, popř. jiných podmínek (např. stanovení zvláštních povinností nebo zvýšené odpovědnosti). Manažerská smlouva nesmí být v rozporu s pracovněprávními předpisy nebo pracovní smlouvou.

Manažerskou smlouvu lze dále sjednat jako **smlouvu příkazní**, která je jedním z typů smluv upravených v občanském zákoníku.²⁰

Zaměstnanec (příkazce) se v tomto případě zavazuje, že pro zaměstnavatele (příkazníka) osobně vykoná nějakou činnost, při plnění činností je povinen jednat podle svých schopností a znalostí a respektovat pokyny zaměstnavatele. Zaměstnavatel hradí veškeré náklady související s výkonem funkce; odměna za výkon činností náleží zaměstnanci i v případě, že se nedostavil očekávaný výsledek, pokud to nebylo zaviněno porušením jeho povinností.

Podle obchodního zákoníku se manažerská smlouva řídí úpravou **smlouvy mandátní**.²¹

Zaměstnanec (mandatář) se zavazuje, že pro zaměstnavatele (mandanta) na jeho náklady zařídí za úplaty určitou obchodní záležitost uskutečněním právních úkonů nebo jiných činností jeho jménem. Zaměstnanec je povinen provádět činnosti s odbornou péčí podle pokynů zaměstnavatele a v jeho zájmu. Osobní výkon činností je závazný jen tehdy, je-li to výslovně sjednáno ve smlouvě. Zaměstnanec je povinen informovat zaměstnavatele o všech skutečnostech, které s výkonem smluvních činností souvisejí. Nárok na úplatu vzniká zaměstnanci v případě, že výkon činností byl proveden řádně, i když nepřinesl očekávaný výsledek, pokud není ujednáno jinak. Zaměstnavatel může smlouvu nebo její část kdykoli vypovědět; v tomto případě je zaměstnanec povinen ukončit výkon činností, na které se výpověď vztahuje. Zaměstnanec může smlouvu vypovědět s účinností do konce kalendářního měsíce, který následuje po měsíci, ve kterém byla zaměstnavateli výpověď doručena. I když je výpověď účinná, zaměstnanec má povinnost upozornit zaměstnavatele na možný vznik škody a v případě jeho žádosti škodu odvrátit.

Manažerská smlouva je většinou sjednávána s vedoucími pracovníky nebo manažery, což ale nemusí být pravidlem. Manažerskou smlouvu lze v podstatě sjednat s jakýmkoli zaměstnancem, kromě zaměstnanců příspěvkových a rozpočtových organizací, u nichž nemůže být sjednávána mzda, protože ji mají určenou tarifním stupněm a platovou třídou.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze konstatovat, že manažerská smlouva je svou povahou speciálním smluvním typem, na jehož základě je upravena specifická skupina smluvních vztahů.

²⁰ § 724 – 732 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²¹ § 566 – 576 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

3. Historické mezníky úpravy služebního poměru

Potřeba zvláštní úpravy služebního poměru a vyčlenění veřejnoprávního zaměstnaneckého režimu z obecných pracovněprávních vztahů vychází z výše zmíněných specifik veřejné služby. Dle Hendrycha¹ najdeme již v historických textech, že „zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy...“ znamenají nezbytnost úpravy služebního poměru zaměstnanců správních úřadů zvláštními předpisy.

Tato kapitola uvádí stručný přehled historických norem 20. století, které upravovaly zvláštní pracovní režim zaměstnanců státní, popř. veřejné správy na území dnešní České republiky.

Zásadní význam pro úpravu veřejnoprávního postavení státních úředníků po vzniku Československa měla tzv. **služební pragmatika**² z roku 1914, která upravovala služební poměr státních úředníků a státních sluhů. Úředníci podle tohoto zákona mohli být ustanoveni **definitivně** nebo **prozatímně**. Charakteristickým znakem definitivního poměru byla jeho trvalost a nezrušitelnost, zaručené hodnostní postavení a platový postup. Prozatímní služební poměr byl ustanoven s výhradou odvolání a mohl být kdykoliv zrušen.

Služební pragmatika byla v roce 1926 doplněna tzv. **platovým zákonem**,³ který upravoval platové poměry a některé služební poměry státních zaměstnanců. Za úředníky byly ve smyslu tohoto zákona považováni státní úředníci, na něž se vztahovala služební pragmatika (tzv. pragmatikální úředníci), ve státních a státem spravovaných úřadech, ústavech, fondech a podnicích. Oproti služební pragmatice, kde byli úředníci pro účely postupu do vyšší platové třídy rozřídění do pěti úřednických skupin podle dosaženého vzdělání, se v ustanovení § 4 odst. 1 platového zákona úřednická místa rozlišovala podle čtyř služebních tříd; nezměněno zůstalo kritérium předchozího vzdělání.

Systém státní služby na principu služební pragmatiky platil na našem území do roku 1950, kdy byl přijat zákon č. 66/1950 Sb., **o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců**. Z ustanovení § 1 vyplývá, že smyslem tohoto zákona je potlačit rozdíl mezi veřejnoprávním a soukromoprávním zaměstnaneckým režimem. Jednotná koncepce úpravy pracovních poměrů stanovovala pro státní službu platnost obecných

¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 427.

² Zákon č. 15/1914 ZŘ, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů.

³ Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců.

zákonů a zákon o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců upravoval jen některé oblasti služebního poměru.

Zvláštní úprava pracovního režimu veřejnoprávních zaměstnanců byla úplně zrušena ustanovením § 279 odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., **zákoníku práce**. Pracovněprávní vztahy s charakterem služebního poměru se nadále řídily příslušnými ustanoveními nového zákoníku práce. Podle § 276 odst. 3 se za sjednaný druh práce považovala odpovídající pracovní náplň funkce. Po revoluci roku 1989 byl v rámci reformy veřejné služby zákoník práce doplněn o zvláštní povinnosti a omezení pracovníků orgánů státní správy.⁴

Dnem nabytí účinnosti zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích přešel výkon práv a povinností z pracovněprávních vztahů na organizační složky státu a zaměstnanecký poměr osob ve správních úřadech byl zaveden jako vztah ke státu.

⁴ § 73 odst. 2 až 5 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, stav k 31. 12. 1992.

4. Evropské principy veřejné služby

4.1. Evropská unie

V právním systému Evropské unie není regulace veřejné služby přímo zakotvena. Veřejná správa členských zemí však musí být schopna implementovat unijní právo v rámci vnitrostátních právních předpisů a uvádět ho v praxi, s čímž souvisejí požadavky na profesionální, odborný a kvalifikovaný výkon veřejné správy.¹

Orgány Evropské unie se při výkonu správních činností řídí základními ustanoveními, které jsou společné všem členským státům. Státy se svým členstvím ztotožňují s evropským správním právem, proto musí i orgány veřejné správy členských států respektovat a dodržovat určitá pravidla a principy, aby nezpochybňovaly původ evropských ustanovení.²

Základním kodexem v této oblasti jsou **Pravidla dobrého chování úředníků EU** (dále jen „Pravidla“), která upravují zejména vztahy úředníků Evropské komise a veřejnosti. Předepsané úřední chování zahrnuje **čtyři základní principy**:

1. **princip právnosti**,
2. **zákaz diskriminace**, čímž se rozumí rovné zacházení se všemi osobami, jimž má Evropská komise sloužit,
3. **princip proporcionality**,
4. a **princip legitimního očekávání**, který stanovuje řádné odůvodnění každé odchylky od očekávaného úředního postupu.

Úředník musí dbát na objektivní a nestranný výkon své povinnosti. Procesní požadavky zahrnují především právo uplatnit v úředním jednání všechny argumenty či povinnost dostatečně odůvodnit úřední rozhodnutí. Pravidla dále stanovují právo na svobodný přístup k informacím, na přiměřenou rychlost komunikace, na ochranu osobních dat a důvěrných informací; závěrečná část zahrnuje právo stěžovat si na Evropskou komisi a možnost využít úřad Evropského ombudsmana.

Pravidla se průběžně aktualizují a doplňují. Evropský parlament přijal svým usnesením z 6. září 2001 rozšířenou verzi, tzv. **Evropský kodex řádného úředního chování** (viz. Příloha č. 5). Ten mimo jiné stanovuje úředníkům povinnost vysvětlit veřejnosti postup při vyřizování záležitosti, pokud jednání nebude probíhat v mezích obvyklé správní praxe (předpokládá se, že veřejnost očekává obvyklý postup). Pokud k vyřízení některé věci není úředník kompetentní, poučí občana o tom, kdo je příslušný

¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 435.

² Pomahač, R., Widemannová, M. Veřejná správa a evropská právní integrace. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, str. 29 a následující.

ve věci jednat (občan nesmí být odmítnut). Veřejnost musí být informována o zásadách chování úředníků EU; orgány Evropské unie kontrolují dodržování těchto zásad ve dvouletých intervalech.

4.2. Rada Evropy

Významnou mezivládní organizací se sídlem ve Štrasburku je Rada Evropy, jejíž členské země mimo jiné podporují demokracii a spolupracují v oblasti ochrany lidských práv a svobod. Pod záštitou Rady Evropy byla v roce 1950 v Římě podepsána **Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**, která zaručuje dodržování základních práv ve všech členských státech.³ Význam v oblasti právní spolupráce spočívá ve vydávání právních aktů sjednocujících právní úpravu i správní praxi v rámci evropského seskupení, které však nejsou bez souhlasu členských zemí závazné a mají charakter doporučení.

Obecné zásady postavení veřejných úředníků v Evropě obsahuje **Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 6 o postavení veřejných úředníků** (viz. Příloha č. 6).

Právní rámec a obecné principy postavení veřejných úředníků mají být vymezeny právními předpisy nebo kolektivními dohodami. Veřejní úředníci jsou přijímáni na základě výsledků přijímacího řízení za rovných podmínek bez diskriminace. Služební postup je podmíněn kvalitou výkonu práce úředníka. Přeložení veřejného úředníka na jiné místo je možné jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Omezení občanských práv veřejných úředníků je přípustné jen v případě, že je to nezbytné pro řádný výkon veřejných povinností (např. omezení politických či odborových práv). Dobrý výkon veřejné správy zahrnuje průběžné vzdělávání úředníků, které zajišťuje vláda. Práva veřejných úředníků podléhají soudní ochraně.

Na půdě Rady Evropy bylo také přijato Doporučení R (2000) 10 o pravidlech chování veřejných úředníků, tzv. **Modelový kodex chování veřejného úředníka** (dále jen „Modelový kodex“, viz. Příloha č. 7), jehož účelem je stanovení pravidel chování veřejných úředníků a informování veřejnosti o úrovni jednání a přístupu, kterou může očekávat. Jak vyplývá již z názvu, Modelový kodex má sloužit jako předloha pro kodex národní, který by měl být vydán ústředním úřadem pro otázky služebních vztahů ve veřejné správě.

³ Musil, M. Mezinárodní instituce. Evropská seskupení. 2007. Přednáška z předmětu 6MV320 Mezinárodní ekonomie a instituce.

Modelový kodex tvoří součást podmínek zaměstnání všech veřejných úředníků, kterými jsou osoby zaměstnané ve veřejné správě; některá ustanovení se vztahují také na pracovníky soukromých organizací, které poskytují veřejné služby.

Mezi stanovenými standardy chování veřejných úředníků jmenujme např. výkon činnosti podle právních norem; dodržování etiky při výkonu funkce; politickou neutralitu; řádný výkon služby; čestné, nestranné a efektivní jednání ve veřejném zájmu; zdvořilost a slušnost k občanům a kolegům; respekt k právům, povinnostem a zájmům třetích osob; zdržení se takového jednání, které by vedlo ke střetu soukromých zájmů s veřejným postavením nebo které by ohrozilo důvěru veřejnosti v nestranný a efektivní výkon služby; oznamovací povinnost; zákaz výkonu činností či funkcí neslučitelných s jejich postavením; zákaz úplatkářství a povinnost jednat stanoveným způsobem, pokud k němu dojde; zákaz zneužití úředního postavení; povinnost poskytovat informace za daných podmínek atd. Veřejný úředník má naopak právo na respektování svého soukromí.

Jednání v souladu s pravidly Modelového kodexu kontroluje veřejná správa v pravidelných intervalech; za nedodržení jakéhokoli ustanovení Modelového kodexu hrozí veřejnému úředníkovi disciplinární postih.

4.3. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development, dále jen „OECD“) je mezinárodní organizací se sídlem v Paříži, která podporuje ekonomický a sociální růst a liberalizaci světového obchodu v podmínkách globalizace ekonomiky, přispívá ke zvyšování životního standardu a zaměstnanosti v evropských zemích a pomáhá rozvojovým zemím udržet ekonomickou stabilitu. V souvislosti s růstem významu vlád pro rozvoj obchodu se začala zabývat také problematikou veřejné správy.⁴

Jeden z projektů OECD v rámci veřejné správy zahrnuje oblast etiky ve veřejné službě.⁵ Rada OECD přijala v roce 1998 **Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě**, jehož součástí je **12 principů etiky**:

1. Etické standardy pro veřejnou službu musejí být jasné.
2. Etické standardy musejí být zakotveny v právu.
3. Úředníci veřejné správy musejí mít k dispozici etické vedení.

⁴ Musil, M. Mezinárodní instituce. Mezinárodní ekonomické instituce. 2007. Přednáška z předmětu 6MV320 Mezinárodní ekonomie a instituce.

⁵ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 145 až 148.

4. Úředníci veřejné správy musejí znát svá práva a povinnosti, jsou-li vystaveni obvinění.
5. Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné správy.
6. Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.
7. Musejí být stanovena jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.
8. Vedoucí pracovníci se musejí chovat eticky a podporovat etické chování.
9. Politika řízení, postupy a praxe musí podporovat etické chování.
10. Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.
11. Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.
12. Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.

Z průzkumů OECD vyplývá, že k ohrožení etického chování zaměstnanců veřejné správy dochází nejvíce při kontaktu soukromého a veřejného sektoru a při střetu správy s politikou. V závěru studie o etice je zdůrazňováno, aby vlády jednotlivých zemí stanovily etické standardy, jejich dodržování pravidelně kontrolovaly a vypracovávaly a zveřejňovaly zprávy o jejich plnění.

4.4. Evropský správní prostor

V rámci evropského správního prostoru se dodržují **Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami**, které podporují obecné zásady úředního styku na půdě mezinárodních organizací.⁶

Úřady nesmějí porušovat právo a jejich rozhodnutí musejí být vydávána v mezích právních norem. Kompetence úřadů musí být dostatečně a jasně vymezena. Každý případ musí být řešen objektivním způsobem přiměřeným k jeho okolnostem. Správní úřady jsou povinny poskytnout informace, jimiž disponují, v rozumné lhůtě, za stejných podmínek pro všechny, účinným a vhodným způsobem. Pokud odmítnou informace vydat (mohou tak učinit v případě, že omezení přístupu k informacím je nezbytné pro ochranu legitimních veřejných či soukromých zájmů), musí své rozhodnutí zdůvodnit; soud nebo jiný nezávislý orgán přezkoumá, zda toto odmítnutí bylo v souladu s demokratickými principy, a posuzuje jeho oprávněnost. Každý učiněný návrh musí být přezkoumán a nesmí zůstat bez odpovědi. Správní úřady nesou odpovědnost za ochranu osobních dat. Osobní data nemohou být zpracována, pokud není zaručena dostatečná ochrana před jejich zneužitím. Vydání i nevydání správního aktu podléhá soudnímu přezkoumání.

⁶ Pomahač, R., Widemannová, M. Veřejná správa a evropská právní integrace. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2002, str. 37 a následující.

5. Komparace se Slovenskem

Slovenský „služební zákon“, resp. zákon, který upravuje právní vztahy zaměstnanců při výkonu státní služby na Slovensku, byl vyhlášen jako zákon č. 312/2001 Z.z., o státní službě a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „zákon o státní službě“) a plné účinnosti nabyl již 1. dubna 2002. Byl již několikrát novelizován.

Při rozboru zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“) jsem se zabývala několika oblastmi, které se nyní pokusím porovnat s úpravou v zákoně o státní službě.

5.1. Osobní působnost zákona o státní službě, vymezení některých pojmů

Stání zaměstnanec podle zákona o státní službě je fyzická osoba, která vykonává státní službu ve služebním úřadu v příslušném oboru služby. Oborem státní služby se rozumí výkon úseku činností státní služby v rozsahu stanoveném právními předpisy.

Postavení státního zaměstnance má i fyzická osoba, kterou volí do funkce Národní rada Slovenské republiky nebo kterou jmenuje prezident, vláda Slovenské republiky nebo předseda Ústavního soudu. Tyto funkce jsou funkcemi politickými.

Některá ustanovení zákona o státní službě se vztahují i na představené v politických funkcích a na odborníky, kteří vykonávají činnosti pro politické činitele.

Zákon o státní službě se v subsidiární působnosti vztahuje rovněž na právní vztahy justičních čekatelů, soudních úředníků a tajemníků, úředníků probační a mediační služby a čekatelů státního zastupitelství.

Zákon o státní službě neupravuje služební poměr necivilních zaměstnanců veřejné správy ani právní vztahy politických činitelů, předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky a jeho zástupce, soudců a státních zástupců, jejichž právní postavení se řídí zvláštními právními předpisy. Zákon o státní službě se dále nevztahuje na zaměstnance služebních úřadů, kteří vykonávají činnosti, které nejsou náplní státní služby.

Funkce **představeného** je podle zákona o státní službě definována podobně jako ve služebním zákoně. Představený je nadřízený státní zaměstnanec ve stálé nebo nominované státní službě, který v rámci svého oprávnění ukládá podřízeným zaměstnancům pokyny pro výkon služby a plní činnosti služebního úřadu.

5.2. Státní služba a zaměstnanecký poměr ke státu

Státní služba je zákonem o státní službě definována jako plnění úkolů státní správy nebo výkon státních záležitostí, čímž se rozumí činnost vykonávaná v zájmu státu. Obsahem státní služby jsou práva a povinnosti státu a státního zaměstnance.

Hned v úvodu zákon o státní službě uvádí principy, na jejichž základě je postaven systém státní služby: profesionalita, politická nezávislost, efektivita, pružnost, nestrannost a etika.

Náplní státní služby je řízení, rozhodování, kontrola, odborná příprava rozhodnutí, návrhů zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů a jiných podkladů pro výkon státních záležitostí.

Státní zaměstnanec vykonává státní službu **v zaměstnaneckém poměru ke státu** (což vyjadřuje nejlépe slovenské pojmenování „štátnozamestnanecký pomer“), z čehož vyplývá, že právní vztahy uskutečňující se v souvislosti s výkonem státní služby mají veřejnoprávní charakter.

Režim státní služby je přístupný všem občanům Slovenské republiky, kteří úspěšně absolvují výběrové řízení a splňují stanovené předpoklady pro výkon služby. Informace o volných místech v oborech státní služby musí být zákonným způsobem zveřejňovány. Všichni občané při vstupu do státní služby mají zaručená stejná práva podle tohoto zákona, jako stávající státní zaměstnanci. Uplatňuje se zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace. Pokud se občan vstupující do státní služby nebo státní zaměstnanec domnívá, že jeho práva či oprávněné zájmy vyplývající ze zákona o státní službě byly porušeny, může se domáhat ochrany u soudu.

Výkon státní služby se vylučuje s výkonem některých zákonem stanovených funkcí. Po dobu výkonu této funkce je státní zaměstnanec zařazen mimo službu a nepřisluší mu plat.

Zákon o státní službě rozlišuje 4 druhy státní služby:

✓ **přípravná**

Státní zaměstnanec v přípravné službě nese označení čekatel a je v zaměstnaneckém poměru ke státu, který se řídí zákonem o státní službě. Čekatel se připravuje na výkon činností v určitém oboru státní služby, což zahrnuje odbornou přípravu a získání zvláštních kvalifikačních předpokladů, pokud je to pro určitý obor či místo nezbytné. Příprava spočívá ve výkonu činností státní služby přiměřené náročnosti pod dohledem školitele. Doba trvání přípravné služby je kratší než podle služebního zákona – trvá tři až šest měsíců, ve výjimečných případech může být prodloužena na jeden rok. Přípravná státní služba se uzavírá kvalifikační zkouškou sestávající se z písemné a ústní části, která ověřuje získané znalosti a dovednosti, zejména schopnost

uplatňovat všeobecně závazné právní předpisy, znalost služebních předpisů a ostatních předpisů nezbytných pro výkon státní služby. Čekatel na místo v ministerstvu či jiném ústředním orgánu státní správy musí být dále schopen plnit koncepční úlohy a úlohy související s legislativním procesem. Součástí kvalifikační zkoušky je také písemné hodnocení výkonu činností za dobu přípravné služby, které zpracovává školitel. Čekatel, který úspěšně absolvoval kvalifikační zkoušku, může být jmenován do stálé státní služby.

O jmenování do stálé nebo nominované státní služby bez vykonání služby přípravné může požádat uchazeč, který již byl ve stálé či nominované službě a od skončení jeho poměru neuplynulo více než tři roky.

✓ **stálá**

Stálá státní služba zpravidla navazuje na službu přípravnou.

✓ **nominovaná**

Nominovaná státní služba navazuje na službu stálou. Státní zaměstnanec, který chce být jmenován do nominované služby, musí být nejméně dva roky ve stálé službě, musí mít vysokoškolské vzdělání, musí ovládat jeden z předepsaných cizích jazyků (anglický, francouzský nebo německý), v posledních dvou hodnocených obdobích dosahovat dobrého hodnocení a splňovat mimořádné zvláštní předpoklady. Státní zaměstnanec ve stálé službě, který splňuje tyto předpoklady, může požádat o vykonání nominační zkoušky. Účelem nominační zkoušky je ověření mimořádných předpokladů, odborných znalostí a ovládnutí cizího jazyka. Mimořádnými předpoklady se rozumí analytické, koncepční a strategické myšlení, angažovanost, profesionalita, vyrovnaná a harmonická osobnost, adaptabilita, flexibilita, řídicí schopnosti, schopnost práce pod tlakem a schopnost soustavného vzdělávání se.

Zaměstnanecký poměr státního zaměstnance v nominované státní službě nemůže skončit z organizačních důvodů – pokud bylo jeho místo zrušeno, je zařazen mimo službu na dobu nepřesahující 18 měsíců.

✓ **dočasná**

Dočasná státní služba je služba na dobu určitou, která nepřesahuje pět let. V režimu dočasné služby pracují zpravidla odborníci, kteří vykonávají činnosti státní služby nebo úkoly pro politické činitele. Zaměstnanec v dočasné službě, která trvala nejméně dva roky, může požádat o jmenování do stálé služby, aniž by musel vykonat přípravnou službu.

5.2.1. Přijímání do služby

Občan, který má zájem o přijetí do státní služby, může být přijat, pokud splňuje stanovené předpoklady. Kromě dosažení plnoletosti, nabytí způsobilosti k právním úkonům, bezúhonnosti a zdravotní způsobilosti jsou oproti služebnímu zákonu požadované předpoklady stanovené v zákoně o státní službě rozšířeny o:

- ✓ **splnění kvalifikačních předpokladů**, které jsou nezbytné pro výkon příslušné funkce; kvalifikační předpoklady zahrnují vzdělání a zvláštní kvalifikační předpoklady pro výkon některých funkcí stanovené zvláštním předpisem, které však nemusí splňovat státní zaměstnanec v přípravné státní službě a zástupce státního zaměstnance v dočasné státní službě,
- ✓ **požadavek trvalého pobytu** na území Slovenské republiky – služební zákon předepisuje české státní občanství,
- ✓ **podmínku úspěšného absolvování výběrového řízení** do přípravné služby,
- ✓ **způsobilost seznamovat se s utajovanými skutečnostmi**, pokud je to pro výkon určitého oboru státní služby potřeba,
- ✓ není zde naopak konkretizován **požadavek odborného vzdělání**, pouze nutnost ovládat státní, popř. i cizí jazyk.

Občan může být přijat jen do přípravné státní služby.

Rozdíl oproti služebnímu zákonu spočívá ve skutečnosti, že jedním z předpokladů slovenského občana ucházejícího se o přijetí do přípravné státní služby je absolvování výběrového řízení, zatímco český občan postupuje k výběrovému řízení ve formě pohovoru, pokud splňuje stanovené předpoklady.

5.2.2. Obsazování volných míst a výběrové řízení

Volné služební místo je možné obsadit:

- ✓ **státním zaměstnancem**, který splňuje stanovené předpoklady a který byl trvale přeložen nebo který byl zařazen mimo službu z důvodu zrušení jeho služebního místa a může být opětovně zařazen k výkonu služby,
- ✓ **na základě výsledků výběrového řízení**, kterého se mohou účastnit i osoby, které nejsou státními zaměstnanci; náplní výběrového řízení je ověření schopností, osobních vlastností a odborných znalostí uchazečů při uplatňování zásady rovného zacházení.

Zákon o státní službě upravuje podmínky konání tzv. **hromadného výběrového řízení**, které se vyhláší na obsazení většího počtu služebních míst, které nemusí být předem určeny. Výběrová komise ověřuje mimořádné předpoklady a zvláštní odborné

znalosti uchazečů, které konzultuje s vybranými odborníky z jednotlivých oblastí. Vybraní uchazeči jsou následně doporučeni na konkrétní služební místa.

5.2.3. Vznik, změna a skončení zaměstnaneckého poměru ke státu

Zaměstnanecký poměr ke Slovenské republice vzniká jmenováním na služební místo za podmínky složení služebního slibu.

Změnou zaměstnaneckého poměru podle zákona o státní službě je přeložení, jmenování za představeného nebo odvolání z funkce představeného, zastupování představeného na dobu delší než dva týdny, zařazení mimo službu z důvodů stanovených zákonem. Změna zaměstnaneckého poměru může být provedena jen v rámci jednoho oboru služby, pro výkon činností v jiném oboru služby musí státní zaměstnanec splňovat požadované předpoklady.

Okolnosti, které podle zákona o státní službě způsobují skončení zaměstnaneckého poměru, se příliš neliší od skutečností uvedených ve služebním zákoně. Jedná se o:

- ✓ **smrt** státního zaměstnance,
- ✓ **uplynutí doby** v případě dočasné státní služby,
- ✓ **rozhodnutí služebního úřadu** o odvolání z důvodu pozbytí předpokladů nezbytných k výkonu státní služby, z důvodu dosahování neuspokojivých výsledků při výkonu státní služby nebo pokud bylo služební místo zrušeno a státní zaměstnanec nesouhlasí s trvalým přeložením,
- ✓ **zákonem stanovené případy**, kdy na rozdíl od služebního zákona zákon o státní službě zmiňuje navíc důvod skončení přípravné státní služby, pokud nebyla úspěšně vykonána závěrečná zkouška, a důvod uplynutí lhůty, po kterou může být státní zaměstnanec zařazen mimo státní službu,
- ✓ **žádost** státního zaměstnance,
- ✓ **uložení disciplinárního opatření** propuštění,
- ✓ **propuštění** z přípravné nebo dočasné služby ve zkušební době z jakéhokoli důvodu.

5.3. Organizace služby

Organizační záležitosti v oblasti státní služby obstarával **Úřad pro státní službu** se sídlem v Bratislavě, který byl zrušen novelou zákona o státní službě k 1. červnu 2006. Jeho úkolem bylo mimo jiné zabezpečovat jednotný postup při uplatňování zákona o státní službě a souvisejících právních předpisů, připravovat návrhy systemizace, zajišťovat výběrové řízení na obsazení volného služebního místa, vydávat služební

předpisy; Úřad pro státní službu také vypracovával plány odborného růstu a profesní kariéry státních zaměstnanců, určoval kritéria hodnocení a vydával Etický kodex státního zaměstnance. Úřad pro státní službu byl shledán příliš nákladným, neefektivním a zbytečným.

Služebním úřadem podle zákona o státní službě je ministerstvo a jiný ústřední orgán státní správy, orgány a úřady taxativně vyjmenované, které vykonávají státní správu, orgány místní státní správy, stanovené útvary a organizační složky ozbrojených sil, Vojenského zpravodajství a Slovenské informační služby, základní články organizace Sboru vězeňské a justiční strážce a krajské státní zastupitelství.

Mimo služebního úřadu zákon o státní službě definuje také tzv. **osobní úřad** jako zvláštní útvar služebního úřadu, v jehož působnosti je zajišťování pracovněprávních vztahů státních zaměstnanců a právních vztahů ostatních zaměstnanců příslušného úřadu.

Systemizace zahrnuje počet zaměstnaneckých míst ve služebních úřadech v rámci rozpočtových kapitol a počet zaměstnaneckých míst mimořádného významu.

5.4. Povinnosti státních zaměstnanců

Povinnosti stanovené státním zaměstnancům zákonem o státní službě se nijak zásadně neliší od povinností českého státního zaměstnance.

Mezi povinnostmi, které služební zákon nezmiňuje, jmenujme např. povinnost státního zaměstnance informovat služební úřad o skutečnostech a změnách týkajících se jeho osobního stavu, povinnost upozornit služební úřad na hrozící nebo skutečný konflikt zájmů. Platí zákaz výkonu takových politických činností, které by ohrožovaly důvěru veřejnosti v nestranné a loajální plnění státní služby. I pro státní zaměstnance podle zákona o státní službě platí povinnost dodržovat při společenském styku pravidla slušnosti, morální a etické zásady dané Etickým kodexem státního zaměstnance. Zákon přímo stanovuje povinnost nosit při výkonu služby slušné oblečení a dbát o úpravu zevnějšku. Státní zaměstnanec má povinnost efektivně využívat finanční zdroje, zařízení a služby, které mu byly svěřené, a v případě újmy na majetku tuto skutečnost oznámit.

Některé další povinnosti kromě představených mají dále **státní zaměstnanci na místě mimořádného významu**. Místa mimořádného významu jsou ta služební místa, která souvisí s plněním programového prohlášení vlády nebo s výkonem činností spojených s čerpáním finančních prostředků Evropské unie. Mezi povinnosti státního zaměstnance spojené s místem mimořádného významu patří např. povinnost vést seznam osob, se kterými se státní zaměstnanec setkal ve služebním úřadě a které nejsou státními zaměstnanci, a seznam osob, se kterými se státní zaměstnanec setkal mimo

služební úřad a které nějakým způsobem se služebním úřadem souvisejí, dále povinnost oznámit jakýkoli příjem z činnosti mimo státní službu. Státní zaměstnanec na místě mimořádného významu odevzdává majetkové přiznání i za manžela v případě zákonem stanovených okolností.

5.5. Omezení některých práv státních zaměstnanců

Zákon o státní službě zdůrazňuje zákaz výkonu takové činnosti, která by ohrozila důstojnost nebo nestrannost postavení státního úředníka v očích veřejnosti. Státní zaměstnanec podle zákona o státní službě nesmí zajišťovat pro sebe ani jinou osobu obchodní styk s žádnou právnickou osobou, na jejíž majetkové účasti má podíl subjekt veřejné správy. Nabytí majetku veřejného charakteru do vlastnictví státního zaměstnance nebo jeho blízké osoby musí být v souladu s pravidly veřejné soutěže nebo dražby. Státní zaměstnanec má povinnost hlásit stav svého celkového majetku a to do doby zákonem stanovené. Ze zásady rovného zacházení uplatňované při výkonu státní služby vyplývá zákaz zvyhodňovat osoby blízké. Státní zaměstnanec nesmí zneužívat svého postavení, poskytovat nepravdivé informace či dokumenty nebo zhotovovat falzifikáty. Platí zákaz podnikatelské a jiné výdělečné činnosti – pokud příjem státního zaměstnance za činnost, na jejíž výkon se tento zákaz nevztahuje, přesáhl 50 000 Sk za rok, musí státní zaměstnanec tuto skutečnost zaměstnavateli písemně oznámit. Státní zaměstnanec nesmí po dobu jednoho roku od skončení státní služby uzavřít pracovní poměr nebo jiný pracovní vztah s osobou, na kterou mělo jakýkoli dopad jeho rozhodnutí za trvání státní služby.

5.6. Prohlubování a zvyšování kvalifikace

Prohlubování kvalifikace, čímž se podle zákona o státní službě rozumí systematické odborné vzdělávání za účelem udržování, zdokonalování a doplňování znalostí a schopností potřebných pro výkon činností v oboru státní služby, zajišťuje státním zaměstnancům služební úřad. Státní zaměstnanec má nárok na služební volno za účelem prohlubování kvalifikace nejméně na dobu pěti dní a náleží mu plat.

Zvyšování kvalifikace znamená získání kvalifikačních předpokladů pro výkon státní služby v určitém úřadu a získání zvláštních kvalifikačních předpokladů, které jsou v návaznosti na služební místo požadované.

5.7. Zhodnocení

Novelizace zákona o státní službě se týkaly například:

- ✓ **rozšíření jeho osobní působnosti** na soudní úředníky a tajemníky, probační a mediační úředníky,
- ✓ **rozšíření působnosti** vybraných ustanovení na odborníky konající úkoly pro politické činitele,
- ✓ **doplnění státní služby** o nominovanou státní službu, s čímž souvisí úprava některých dalších ustanovení, např. přesun výhody, která spočívá v nemožnosti zrušení zaměstnaneckého poměru státního zaměstnance z organizačních důvodů, na státní zaměstnance v nominované státní službě,
- ✓ **rozšíření předpokladů** pro přijetí do státní služby o oprávnění seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, pokud je to pro výkon státní služby nezbytné,
- ✓ **snížení nároků** na požadované kvalifikační předpoklady, kdy státní zaměstnanec už nemusí splňovat zvláštní předpoklady pro výkon řídicích činností a nemusí mít odbornou praxi; zvláštní předpoklady pro výkon řídicích činností získává státní zaměstnanec, který se uchází o funkci představeného, v průběhu výkonu stálé služby,
- ✓ **upravení pravidel** obsazování volných zaměstnaneckých míst, které mimo jiné spočívá v tom, že nyní se při výběrovém řízení ověřují i osobní vlastnosti uchazečů,
- ✓ **zkrácení délky přípravné státní služby** ze 6 až 24 měsíců na 3 až 12 měsíců.

První rozdílnou oblastí je **rozsah působnosti** obou zákonů. V zákoně o státní službě je osobní působnost více rozvedena, taxativně vyjmenovány jsou instituce, které mají postavení služebního úřadu.

Dalším podstatným rozdílem je pojetí **druhů státní služby**. Zatímco služební zákon rozlišuje pouze službu na dobu určitou a neurčitou, jejichž rozlišení se váže na délku trvání poměru, a zaměstnanec v přípravě na službu je v pracovním poměru podle zákoníku práce, zákon o státní službě rozlišuje 4 druhy služby, přičemž všechny se zakládají jako zaměstnanecký poměr ke státu a ke konkrétnímu druhu služby se váží určité výhody a povinnosti. Mimo druhy služby zákon o státní službě rozlišuje také místa mimořádného významu, která jsou spjatá se zvláštními požadavky pro výkon činností na těchto místech a se zvýšenými povinnostmi, než mají ostatní státní zaměstnanci.

V zákoně o státní službě je také patrný liberální přístup k zaměstnávání cizinců ve státní správě – jedná se zejména o zmírnění požadavků pro přijetí do státní služby v podobě trvalého pobytu nikoli státního občanství.

Z obecného hlediska lze uvést, že zákon o státní službě se v pojetí státní služby více přibližuje historické úpravě v podobě služební pragmatiky, zejména v rozlišení druhů státní služby na stálou a nominovanou.

Zákon o státní službě byl stejně jako služební zákon již několikrát novelizován, z čehož lze usoudit, že vývoj veřejné, resp. státní správy i celé společnosti má dopad na úpravu právních vztahů zaměstnanců veřejné, resp. státní správy a vyžaduje neustálé přizpůsobování právního základu v této oblasti.

Závěr

Cílem bakalářské práce bylo v první řadě vymezit základní právní vztahy ve státní správě, proniknout do problematiky služebních poměrů a jejich právní úpravy, vystihnout základní principy státní služby a nastítnit směřování úpravy právních vztahů ve veřejné správě.

Právní vztahy, které se uskutečňují v souvislosti s realizací veřejné moci ve státě, se vyznačují některými charakteristickými rysy. Podstatným znakem je skutečnost, že orgán veřejné správy jako jeden z účastníků správně-právních vztahů zaujímá vždy nadřazené postavení, které vyplývá z postavení veřejné správy v rámci státoprávního uspořádání. Veřejná správa má sloužit v první řadě občanům a důvěra veřejnosti v mocenský aparát má být posílena kvalitním a efektivním výkonem veřejné správy ve veřejném zájmu. Je tedy zřejmé, že ti, kteří jsou výkonem veřejné vůle pověřeni, musí být dostatečně kvalifikováni k výkonu veřejnoprávních činností.

Právní vztahy některých zaměstnanců veřejné správy se řídí specifickým režimem – tzv. veřejnou službou, která je upravena zvláštními zákony. Veřejná služba je charakterizována jako právní vztah, který se zakládá ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, a výdaje na zaměstnance plynou z veřejných prostředků.

Služební poměry se v rámci pracovněprávních vztahů řadí do skupiny právních vztahů účasti na práci, jejímž charakteristickým znakem je skutečnost, že právní úprava těchto vztahů je obsažena i v jiných než pracovněprávních předpisech. Služební poměr vzniká zpravidla jmenováním a je spojen se zvýšenými povinnostmi a odpovědností, které doprovází omezení některých občanských práv. Tato opatření vyplývají z veřejnoprávního charakteru činností, jejichž výkonem jsou zaměstnanci veřejné správy pověřeni.

Klíčovou oblastí mého zájmu v rámci bakalářské práce byla úprava právního postavení úředníků státní správy, jejichž služební poměr se řídí zákonem č. 218/2002 Sb. (služební zákon). Při rozboru služebního zákona jsem došla k následujícím závěrům, které podle mě vystihují podstatu služebního režimu státních zaměstnanců:

- ✓ Služební zákon se snaží o důsledné rozlišování úřednických míst a míst, která jsou obsazována politickými činiteli nebo z jejich pověření.
- ✓ Občan, který chce být přijat do režimu státní služby, musí splňovat přísná kritéria a musí absolvovat poměrně dlouhodobou přípravu (např. ve srovnání se zaučením nového pracovníka v soukromém sektoru) na výkon činností v rámci státní služby.

- ✓ Státní služba je spojena se zvýšenými povinnostmi, které mnohdy zasahují i do soukromého života zaměstnance, stejně jako omezení některých občanských práv. Tato opatření však mohou být provedena pouze v souladu se zákonem a jen taková, která jsou nezbytná pro řádný výkon státní služby.
- ✓ Výhodou služebního poměru je jeho trvalost, která nespočívá jen v zakládání poměru na dobu neurčitou ale dále např. v tom, že pokud státní zaměstnanec nemůže z nějakého důvodu výkon státní služby zajišťovat, je postaven mimo službu – nikoli propuštěn (pokud se nejedná o skutečnost, která způsobuje zánik služebního poměru). Jednoznačné není ani propouštění z organizačních důvodů, které může být uplatněno pouze za zákonem stanovených podmínek. Stávající státní zaměstnanec má přednost při obsazování volných míst ve služebních úřadech před osobami, které nejsou státními zaměstnanci.
- ✓ Výhodou, jejímž účelem je kompenzovat zvýšené povinnosti a omezení práv, je především právně garantovaný platový postup.
- ✓ Důraz při výkonu státní služby je kladen zejména na dodržování zákonnosti a jednání v souladu s právními a služebními předpisy. Státní zaměstnanec musí respektovat práva občanů a jednat v jejich nejlepším zájmu. Jak již bylo řečeno, správa věcí veřejných je službou pro občany, kteří mohou monitorovat výkon veřejné správy ve svém zájmu v rámci veřejné kontroly.
- ✓ Důležitým předpokladem kvalitního, efektivního a odborného výkonu státní správy je soustavné vzdělávání a zvyšování kvalifikace státních zaměstnanců.

Plná účinnost služebního zákona byla odložena na 1. ledna 2009.

Osud právní úpravy zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě je nejistý. V současné době se zjišťují možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě.

Výše uvedený teoretický základ mi pomohl pochopit, na jakých základních principech by měla být úprava právních vztahů ve veřejné správě založena.

V první řadě je třeba vymezit okruh zaměstnanců, kterých by se jednotná úprava týkala. Dle mého názoru je důležité odlišit úpravu právních vztahů necivilních zaměstnanců, jejichž služební režim je odlišný od civilního charakteru postavení úředníků veřejné správy, a dále zaměstnanců, kteří vykonávají činnosti v oblastech, které patří do veřejné správy, ale nesouvisí přímo s výkonem správních činností – právní vztahy těchto okruhů zaměstnanců by měly být upraveny samostatnými zvláštními právními předpisy. Jednotná úprava by se měla vztahovat na civilní úředníky veřejné správy (státní správy a samosprávy), kteří realizují výkon veřejné moci nebo jejichž činnost s výkonem správních činností souvisí.

Dalším bodem, který se jeví jako problematický z hlediska jednotné právní úpravy, je pojetí veřejnoprávnosti režimu zaměstnanců státní správy. S tímto souvisí úprava zaměstnaneckých vztahů veřejných úředníků. Jen stěží lze odpovědět na otázku, zda by bylo lepší zavést zaměstnanecký poměr soukromoprávního charakteru i pro státní zaměstnance. Jisté však je, že poměr ke státu – ať už služební či pracovní – vyžaduje zohlednění jeho veřejnoprávního charakteru v dostatečném rozsahu. Postavení veřejného úředníka vykazuje mnoho specifík, proto je nutné dostatečně propracovat systém motivace, který by zajistil stabilizaci lidského faktoru ve veřejné správě.

Jako problematickou vnímám snahu o odpolitizování veřejné správy. Stabilizace veřejné správy je odůvodnitelná potřebou zajistit efektivní výkon veřejné správy bez ohledu na aktuální politickou situaci. Výkon veřejné správy však nelze od politiky zcela oddělit (např. za činnost ministerstva je odpovědný ministr – tedy člen vlády, který zastává svou funkci v závislosti na aktuálním politickém uspořádání), úředník musí respektovat politiku, kterou současná vláda prosazuje.

Za oprávněný považuji důraz na celoživotní vzdělávání a zvyšování kvalifikace veřejných úředníků, jednak v souvislosti se zajištěním flexibilního využití zaměstnanců na různých úrovních veřejné správy, a zvláště pak v souvislosti s členstvím České republiky v seskupeních na mezinárodní úrovni.

Mezinárodní instituce úpravu veřejné služby přímo neovlivňují, členství v mezinárodních organizacích však s sebou nese požadavky na schopnost veřejné správy implementovat jimi vydané právní předpisy v rámci tuzemského práva.

Na vnitrostátní i mezinárodní úrovni se formulují zásady chování zaměstnanců veřejné správy při úředním jednání i společenském styku, které jsou předmětem úpravy etických kodexů či pravidel chování. Na území České republiky byl v této souvislosti vydán Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, v zemích Evropské unie platí Kodex dobrého správního chování, členství v Radě Evropy znamená povinnost dodržovat Doporučení o postavení veřejných úředníků apod. Závazná úprava pravidel chování je nezbytná pro udržení požadované úrovně úředního jednání, neboť úředník je veřejností vnímán jako prodloužená ruka státu.

Prostudování materiálů o státní správě a služebních poměrech a porovnání právních úprav služebních režimů státních zaměstnanců u nás a na Slovensku mě dovedlo k závěru, že vývoj státní správy v oblasti jejího výkonu i právních úprav je natolik dynamický, že pro její řádné fungování je nezbytné vytvořit takovou právní úpravu režimu zaměstnanců pověřených výkonem správních činností, která bude schopna dostatečně rychlého přizpůsobení aktuálnímu stavu.

Literatura

- [1] Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. 3. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-672-5
- [2] Hejda, J. *Právo*. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta managementu v Jindřichově Hradci, 2003.
- [3] Hejda, J., Příbyl, K. *Správní právo*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2005.
- [4] Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-671-9
- [5] Mates, P., Matula, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta národohospodářská, 1998. ISBN 80-7079-753-3
- [6] Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2., přepracované vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005. ISBN 80-7357-052-1
- [7] Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0
- [8] Pomahač, R., Widemannová, M. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Oeconomica, 2002. ISBN 80-245-0310-7
- [9] Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2004. ISBN 80-7239-157-7

Právní předpisy

- [1] Zákon č. 15/1914 ZŘ, ze dne 25. ledna 1914, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).
- [2] Zákon č. 103/1926 Sb., ze dne 24. června 1926, o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon).
- [3] Zákon č. 40/1964 Sb., ze dne 26. února 1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- [4] Zákon č. 65/1965 Sb., ze dne 16. června 1965, zákoník práce.
- [5] Zákon č. 513/1991 Sb., ze dne 5. listopadu 1991, obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- [6] Zákon č. 219/2000 Sb., ze dne 27. června 2000, o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
- [7] Zákon č. 312/2001 Z.z., ze dne 2. června 2001, o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] Zákon č. 218/2002 Sb., ze dne 26. dubna 2002, o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

- [9] Zákon č. 262/2006 Sb., ze dne 21. dubna 2006, zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- [10] Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ze dne 9. ledna 1991, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- [11] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky.

Ostatní

- [1] Krbová, J. *Organizační výstavba veřejné správy*. 2006. Přednáška z předmětu 6MV212 Veřejná ekonomika a veřejná správa.
- [2] Musil, M. *Mezinárodní instituce. Mezinárodní ekonomické instituce*. 2007. Přednáška z předmětu 6MV320 Mezinárodní ekonomie a instituce.
- [3] Musil, M. *Mezinárodní instituce. Evropská seskupení*. 2007. Přednáška z předmětu 6MV320 Mezinárodní ekonomie a instituce.

Internetové zdroje

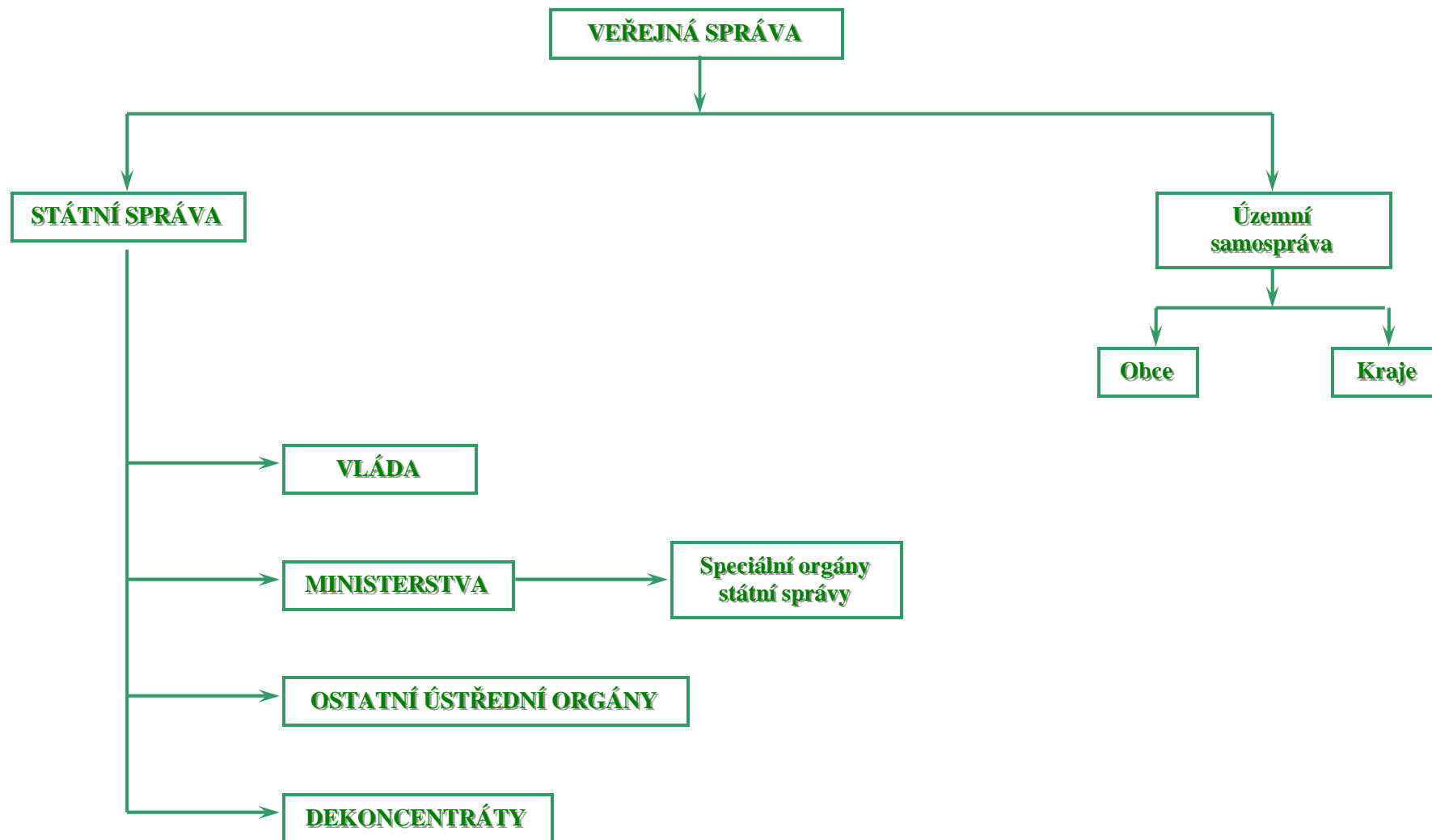
- [1] Institut státní správy. URL:<<http://www.iss-edu.cz/>>
- [2] Ministerstvo vnitra. Veřejná správa. Vzdělávání ve veřejné správě. Odbor rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě.
URL:<<http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/dokumenty/kodex.html>>
- [3] Ministerstvo vnitra. Veřejná správa. Vzdělávání ve veřejné správě. Personalistika. Příloha č. 3 – Evropský etický kodex.
URL:<http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/09_priloha_3.pdf>
- [4] Ministerstvo vnitra. Veřejná správa. Vzdělávání ve veřejné správě. Personalistika. Příloha č. 4 – Modelový kodex chování veřejných úředníků RE č. R (2000) 10.
URL:<http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/10_priloha_4.pdf>
- [5] Vláda České republiky. Úřad vlády. Státní služba.
URL:<<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=100>>
- [6] Vláda České republiky. Úřad vlády. Státní služba. Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě.
URL:<http://www.vlada.cz/assets/cs/urad/statniSluzba/anal_za.pdf>
- [7] Vláda České republiky. Úřad vlády. Státní služba. Materiály ke služebnímu zákonu. Povinnosti a oprávnění Generálního ředitelství státní služby.
URL:<<http://www.vlada.cz/assets/cs/urad/sop/statniSluzba/povinn.pdf>>

Přílohy

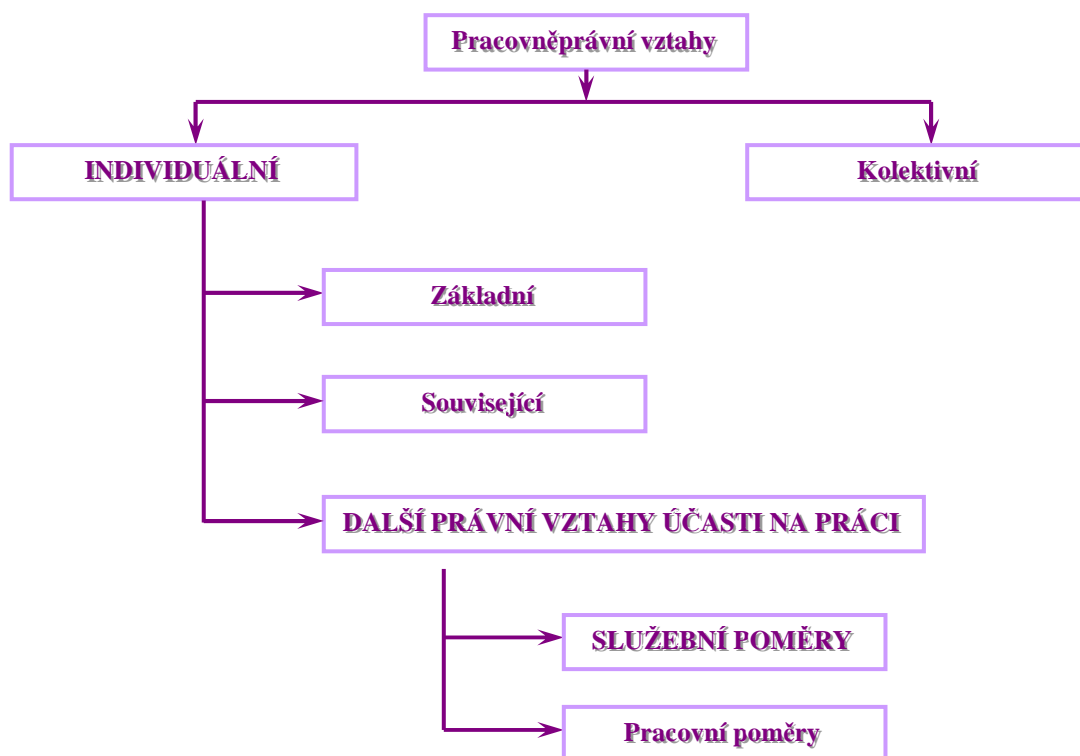
Příloha č. 1: Schéma organizačního uspořádání veřejné správy	52
Příloha č. 2: Schéma zařazení služebních poměrů v rámci pracovněprávních vztahů	53
Příloha č. 3: Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě.....	54
Příloha č. 4: Povinnosti a oprávnění Generálního ředitelství státní služby vyplývající z již účinných ustanovení služebního zákona.....	56
Příloha č. 5: Evropský etický kodex –Kodex dobrého správního chování.....	58
Příloha č. 6: Výňatek z Doporučení R (2000) 6 o postavení veřejných úředníků.....	62
Příloha č. 7: Modelový kodex chování veřejných úředníků Rady Evropy	64

Příloha č. 1: Schéma organizačního uspořádání veřejné správy

Zdroj: Krbová, J. Organizační výstavba veřejné správy. 2006. Přednáška z předmětu 6MV212 Veřejná ekonomika a veřejná správa.



Příloha č. 2: Schéma zařazení služebních poměrů v rámci pracovněprávních vztahů



Příloha č. 3: Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě

Zdroj: [on-line] URL:<<http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/dokumenty/kodex.html>>

Preambule

Základními hodnotami, které má každý zaměstnanec veřejné správy cítit a vytvářet tak základ pro vybudování a udržení důvěry veřejnosti, jsou zákonnost při rozhodování a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Zaměstnanec veřejné správy má zájem na efektivním výkonu veřejné správy, a proto si dalším vzděláváním prohlubuje svou odbornost.

Účelem tohoto kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.

Článek 1. Základní ustanovení

1. Tento Kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků (dále jen „zaměstnanec“).
2. Zaměstnanec vykonává svou práci ve shodě s Ústavou České republiky, zákony a dalšími právními předpisy a zároveň činí vše nezbytné pro to, aby jednal v souladu s ustanoveními tohoto Kodexu.

Článek 2. Obecné zásady

1. Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.
2. Zaměstnanec jedná korektně s ostatními zaměstnanci úřadu i se zaměstnanci jiných úřadů veřejné správy.
3. Zaměstnanec činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem, a bez zbytečných průtahů. Nejedná svévolně k újmě jakékoli osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

Článek 3. Střet zájmů

1. Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě.
Soukromý zájem zahrnuje jakoukoli výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.
2. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.
3. Pokud si není zaměstnanec jist, zda jde o činnost slučitelnou s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

Článek 4. Politická nebo veřejná činnost

1. Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem.
2. Zaměstnanec nebude vykonávat takovou politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

Článek 5. Dary a jiné nabídky

1. Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.
2. Zaměstnanec nedovolí, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním ve veřejné správě dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplatit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.
3. Pokud je zaměstnanec v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoli výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.

4. Zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohlo snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.

Článek 6. Zneužití úředního postavení

1. Zaměstnanec nevyužívá výhody vyplývající z jeho postavení, ani informace získané při výkonu veřejné správy pro svůj soukromý zájem. Je jeho povinností vyhnout se konfliktům zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou podezření z konfliktu zájmů vyvolat.
2. Zaměstnanec nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoli způsobem spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje.
3. Zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl ani veřejnost, ani ostatní zaměstnance v úřadu.
4. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy zaměstnanec nakládá se vši potřebnou důvěrností a poskytuje jim příslušnou ochranu. Přihlíží přitom náležitě k právu veřejnosti na přístup k informacím v rozsahu daném příslušnými zákony.

Článek 7. Oznámení nepřípustné činnosti

1. Zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. V případě, že zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví nebo na majetku ve vlastnictví územních samosprávných celků, podvodné či korupční jednání, oznámí tuto skutečnost nadřízenému vedoucímu zaměstnanci, popřípadě příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.
2. V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, odmítne takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.

Příloha č. 4: Povinnosti a oprávnění Generálního ředitelství státní služby vyplývající z již účinných ustanovení služebního zákona

Zdroj: [on-line] URL:<<http://www.vlada.cz/assets/cs/urad/sop/statniSluzba/povinn.pdf>>

§ 11

Generální ředitelství státní služby a generální ředitel

(1) Generální ředitelství státní služby (dále jen „generální ředitelství“) je organizační jednotkou Úřadu vlády; působí jako organizační, koncepční, koordinační, ústřední řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech služby podle tohoto zákona.

(2) Úkoly uvedené v odstavci 1 plní generální ředitelství

- a) přípravou návrhu systemizace a kontrolou jejího dodržování,
- b) přípravou návrhů právních předpisů týkajících se služby, s výjimkou návrhů právních předpisů o odměňování podle tohoto zákona,
- c) přípravou návrhů služebních předpisů,
- d) zabezpečováním jednotného postupu při provádění tohoto zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení a služebních předpisů vydaných generálním ředitelem,
- e) koordinací vzdělávání státních zaměstnanců a koordinací vzdělávání fyzických osob připravujících se na službu,
- f) vedením Informačního systému o službě a platech; jeho součástí je rejstřík státních zaměstnanců a rejstřík fyzických osob připravujících se na službu,
- g) přidělováním evidenčních čísel státním zaměstnancům,
- h) plněním dalších povinností podle tohoto zákona.

(3) V čele generálního ředitelství je generální ředitel. Generálního ředitele zastupuje zástupce generálního ředitele. Zástupce generálního ředitele plní další povinnosti stanovené tímto zákonem.

(4) Generální ředitel

- a) řídí generální ředitelství,
- b) stanoví závazná pravidla pro organizaci služebních úřadů a schvaluje jejich organizační struktury,
- c) vydává a zrušuje služební předpisy,
- d) připravuje podklady ke zrušení služebního předpisu podle § 10 odst. 5 věty čtvrté,
- e) plní další úkoly stanovené tímto zákonem a dalšími zákony.

(5) Generální ředitel a státní zaměstnanci jím pověřeni jsou oprávněni vykonávat ve služebních úřadech kontrolu v organizačních věcech služby, služebních vztazích státních zaměstnanců a jejich zabezpečení podle tohoto zákona; při výkonu kontroly postupují podle zvláštního právního předpisu o státní kontrole.¹ Služební orgán je povinen provedení kontroly umožnit.

(6) Rejstřík státních zaměstnanců se vede odděleně od rejstříku fyzických osob připravujících se na službu.

(7) Rejstřík státních zaměstnanců obsahuje

- a) jméno, příjmení a akademický titul,
- b) rodné číslo,
- c) evidenční číslo státního zaměstnance,
- d) služební označení státního zaměstnance,
- e) den vzniku služebního poměru,
- f) druh služby,
- g) obor služby,
- h) služební úřad, v němž státní zaměstnanec vykonává službu.

(8) Rejstřík fyzických osob připravujících se na službu obsahuje

- a) jméno, příjmení a akademický titul,
- b) rodné číslo,
- c) obor služby, pro který se připravuje,
- d) služební úřad, v němž se připravuje na výkon služby.

¹ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve pozdějších předpisech.

Dále podle § 13 odst. 3 a 4:

- plní úkoly personálního útvaru v případě služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad a není zde zřízen personální útvar ani systemizovaná místa určená k výkonu jeho činnosti,
- je personálním útvarem vedoucího služebního úřadu v ústředním správním úřadu, personálního ředitele, zástupce personálního ředitele, generálního ředitele a zástupce generálního ředitele.

**Příloha č. 5: Evropský etický kodex –
Kodex dobrého správního chování**
vypracovaná Evropským ombudsmanem v roce 1999
(ve znění Rezoluce Evropského parlamentu z 6.září 2001)

Zdroj: [on-line] URL:<http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/09_priloha_3.pdf>

Článek 1: Všeobecné ustanovení

Instituce a jejich úředníci dodržují ve styku s veřejností zásady stanovené v tomto Kodexu dobrého správního chování, dále jen „Kodexu“.

Článek 2: Osobní rozsah aplikace

1. Kodex se týká všech úředníků, pro které platí služební řád, a ostatních zaměstnanců, pro něž platí pracovní řád ostatních zaměstnanců, pokud jde o jejich vztahy k veřejnosti.
2. Instituce a jejich správní orgány přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že ustanovení uvedená v tomto kodexu se budou týkat také ostatních osob pracujících pro ně, například osob zaměstnaných na základě soukromoprávních smluv, odborníků přidělených z národních orgánů státní správy a stážístů.
3. Pro účely Kodexu:
 - a) pod pojmem „instituce“ se rozumí instituce nebo orgán Společenství;
 - b) pod pojmem „úředník“ se rozumí úředník a jiný zaměstnanec Evropských společenství.

Článek 3: Věcný rozsah aplikace

1. Kodex obsahuje všeobecné zásady dobrého správního chování, které se týkají všech vztahů institucí a jejich správních úředníků s veřejností, pokud pro ně neplatí zvláštní právní úprava.
2. Zásady uvedené v tomto kodexu neplatí pro vztahy mezi institucemi a jejich úředníky. Tyto vztahy jsou upraveny služebním řádem.

Článek 4: Zákonnost

Úředník jedná podle práva a používá ustanovení a postupů stanovených v právních předpisech Společenství. Úředník musí zejména dbát na to, aby rozhodnutí, která se týkají práv nebo zájmů jednotlivců, měla právní základ a aby jejich obsah byl v souladu s právem.

Článek 5: Nediskriminace

1. Při vyřizování žádostí veřejnosti a při přijímání rozhodnutí musí úředník zajistit dodržování zásady rovnosti zacházení. S příslušníky veřejnosti, kteří jsou ve stejné situaci, se musí zacházet obdobným způsobem.
2. Uplatňuje-li se jakýkoli rozdíl v zacházení, úředník zajistí, aby tento rozdíl byl odůvodněn objektivními relevantními rysy daného případu.
3. Úředník se zejména musí vyvarovat jakékoli neodůvodněné diskriminace jednotlivých členů veřejnosti na základě národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženství nebo víry, politických či jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodinného původu, zdravotního postižení, věku, nebo sexuální orientace.

Článek 6: Přiměřenost

1. Při rozhodování musí úředník zajistit, že přijatá opatření jsou přiměřená sledovanému cíli. Úředník se zejména musí vyvarovat omezení práv občanů, nebo stanovení poplatků z nich, pokud tato omezení či poplatky nejsou v přijatelném vztahu k účelu sledované činnosti.
2. Při rozhodování zachovává úředník spravedlivou rovnováhu mezi zájmy soukromých osob a obecným veřejným zájmem.

Článek 7: Zákaz zneužití pravomoci

Pravomoci se využívá výhradně k účelům, pro něž byla stanovena příslušnými ustanoveními. Úředník se zejména musí vyvarovat využití pravomoci pro účely, které nejsou založeny na právních předpisech, ani nejsou motivovány žádným veřejným zájmem.

Článek 8: Nestrannost a nezávislost

1. Úředník musí být nestranný a nezávislý. Úředník musí upustit od jakéhokoli svévolného činu, který by nepříznivě ovlivnil příslušníky veřejnosti, i od jakéhokoli přednostního zacházení z jakýchkoli důvodů.
2. Úředník se nesmí řídit žádnými vnějšími vlivy jakéhokoli druhu, včetně politických vlivů, anebo osobních zájmů.

3. Chování úředníka nesmí být nikdy usměřováno osobním, rodinným či národním zájmem nebo politickým tlakem. Úředník se neúčastní rozhodování, na němž má on sám nebo blízký člen jeho rodiny finanční zájem.

Článek 9: Objektivita

Při rozhodování úředník bere v úvahu důležité faktory a každému z nich přikládá v rozhodnutí jeho správnou váhu a současně vyloučí z uvažování jakýkoli nepodstatný prvek.

Článek 10: Oprávněná očekávání, důslednost a doporučení

1. Úředník musí být důsledný ve svém správním chování, stejně jako ve vztahu ke správné činnosti dané instituce. Úředník jedná podle normální správní praxe dané instituce, pokud v určitém jednotlivém případě neexistují oprávněné důvody odchýlit se od této praxe; tyto důvody musejí být písemně zaznamenány.
2. Úředník respektuje oprávněná a přiměřená očekávání, která má veřejnost s ohledem na jednání dané instituce v minulosti.
3. Pokud je to nezbytné, úředník vysvětlí veřejnosti, jak bude vyřizována záležitost, která spadá do jeho působnosti, a poradí, jak je třeba v této záležitosti postupovat.

Článek 11: Spravedlnost

Úředník jedná nestranně, spravedlivě a rozumně.

Článek 12: Zdvořilost

1. Úředník ve styku s veřejností si uvědomuje svoje úkoly, je korektní, zdvořilý a přístupný. Ve vyřizování dopisů, telefonických hovorů a elektronické pošty se úředník snaží být co nejvíce nápomocen a na položené otázky odpovídá co nejuplněji a nejpřesněji.
2. Jestliže úředník sám není odpovědný za danou záležitost, odkáže občana na příslušného úředníka.
3. Dojde-li k omylu, jenž nepříznivě ovlivní práva nebo zájmy nějakého příslušníka veřejnosti, úředník se za omyl omluví, snaží se co nejúčelněji napravit negativní důsledky omylu a informuje příslušníka veřejnosti o právech na odvolání v souladu s článkem 19 Kodexu.

Článek 13: Odpovědi na dopisy v jazyce občana

Úředník zajistí, aby každý občan Unie nebo příslušník veřejnosti, který dané instituci napíše v jednom z jazyků Smlouvy, obdržel odpověď ve stejném jazyce. Totéž platí, je-li to možné, pro právnické osoby, jako jsou sdružení (nevládní organizace) a obchodní společnosti.

Článek 14: Potvrzení přijetí a označení odpovědného úředníka

1. Na každý dopis či stížnost zasláné instituci pisatel obdrží během dvou týdnů potvrzení o přijetí, pokud v této lhůtě nemůže být zaslána úplná odpověď.
2. V odpovědi nebo potvrzení o přijetí je vyznačeno jméno a telefonní číslo úředníka, který se záležitostí zabývá, a příslušné oddělení, v němž daný úředník slouží.
3. Potvrzení o přijetí ani odpověď není třeba zasílat v případech, kdy jsou dopisy nebo stížnosti nemístné pro svůj nadměrný počet nebo pro opakovaný či bezpředmětný charakter.

Článek 15: Povinnost postoupit záležitost příslušnému oddělení Instituce

1. Pokud jsou dopis nebo stížnost zasláné instituci adresovány nebo předány generálnímu ředitelství, ředitelství nebo útvaru, který není oprávněn se jimi zabývat, jeho oddělení zajistí, aby tato záležitost byla bezodkladně postoupena příslušnému oddělení instituce.
2. Orgán, který původně dopis či stížnost obdržel, uvědomí pisatele o tomto postoupení a uvede jméno a telefonní číslo úředníka, jemuž byla záležitost předána k vyřízení.
3. Úředník upozorní příslušníka veřejnosti nebo organizaci na jakékoli chyby či opomenutí v dokumentech a poskytne příležitost k jejich nápravě.

Článek 16: Právo být vyslechnut a učinit prohlášení

1. V případech, které se týkají práv či zájmů jednotlivých osob, úředník zajistí, aby v každém stupni rozhodovacího procesu bylo respektováno právo na obhajobu.
2. Každý příslušník veřejnosti má právo v případech, kdy má být přijato rozhodnutí dotýkající se jeho práv nebo zájmů, předložit ještě před rozhodnutím písemné připomínky a v případě potřeby ústně přednést svoje připomínky.

Článek 17: Přiměřená lhůta pro rozhodnutí

1. Úředník zajistí, aby rozhodnutí o každé žádosti nebo stížnosti předložené Instituci bylo vydáno v přiměřené lhůtě, bez prodlení a v každém případě nejpozději do dvou měsíců od data přijetí. Stejně pravidlo platí pro odpovědi na dopisy příslušníků veřejnosti a pro odpovědi na administrativní poznámky, které úředník zaslal svým nadřízeným s žádostí o vydání pokynů k rozhodnutím, která mají být přijata.

2. Pokud žádost nebo stížnost zasláná Instituci nemůže být kvůli složitosti záležitosti, které se týká, rozhodnuta ve výše uvedené lhůtě, úředník o tom co nejdříve uvědomí pisatele. V takovém případě by mělo být definitivní rozhodnutí pisateli sděleno v co nejkratší možné době.

Článek 18: Povinnost sdělit důvody k rozhodnutí

1. Každé rozhodnutí Instituce, které může nepříznivě ovlivnit práva či zájmy soukromé osoby, musí uvádět důvody, na nichž se zakládá, a jasně označit důležitá fakta a právní základ rozhodnutí.
2. Úředník se musí vyvarovat vydávání takových rozhodnutí, která jsou založena na nedostatečných či nejasných základech, nebo neobsahují individuální odůvodnění.
3. Není-li možné kvůli velkému počtu osob dotčených podobnými rozhodnutími sdělit podrobné důvody rozhodnutí a vyhotovují-li se proto standardní odpovědi, zajistí úředník dodatečné poskytnutí individuálního odůvodnění občanovi, který o to výslovně požádá.

Článek 19: Uvedení možností odvolání

1. Rozhodnutí Instituce, které může nepříznivě ovlivnit práva či zájmy soukromé osoby, musí obsahovat označení způsobů odvolání, které jsou k dispozici pro účely přezkoumání rozhodnutí. Musí zejména uvést povahu opravných prostředků, orgány, u nichž je možno tyto prostředky uplatnit, a taktéž lhůty pro jejich uplatnění.
2. Rozhodnutí musí zejména odkázat na možnost projednání věci soudem a podání stížnosti k veřejnému ochránci práv (ombudsmanovi) za podmínek stanovených v člancích 230 a 195 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Článek 20: Oznámení rozhodnutí

1. Úředník zajistí, aby rozhodnutí, která mají vliv na práva či zájmy jednotlivých osob, byla dotčené osobě nebo dotčeným osobám neprodleně oznámena v písemné podobě, jakmile byla rozhodnutí vydána.
2. Úředník se zdrží sdělování rozhodnutí jiným zdrojům, dokud nebyla informována dotčená osoba nebo dotčené osoby.

Článek 21: Ochrana osobních údajů

1. Úředník, který pracuje s osobními údaji občana, musí respektovat soukromí a integritu jednotlivce v souladu s ustanoveními nařízení č.45/2001 ES o ochraně jednotlivců s ohledem na zpracování osobních údajů institucemi a orgány Společenství a o volném pohybu takových údajů.
2. Úředník zejména nesmí zpracovávat osobní údaje k nezákonným účelům nebo předávat takové údaje k tomu neoprávněným osobám.

Článek 22: Žádosti o informace

1. Pokud je úředník zodpovědný za danou záležitost, poskytne příslušníkům veřejnosti informace, o které žádají. Je-li to vhodné, úředník doporučí, jak zahájit správní řízení v oblasti jeho působnosti. Úředník dbá na to, aby sdělovaná informace byla jasná a srozumitelná.
2. Je-li ústní žádost o poskytnutí informace příliš složitá nebo příliš obsáhlá, úředník doporučí dotčené osobě, aby svůj požadavek formulovala písemně.
3. Nemůže-li úředník informaci vzhledem k její důvěrnosti zveřejnit, sdělí v souladu s článkem 18 tohoto kodexu dotčené osobě důvody, proč nemůže informaci podat.
4. V případě žádostí o informace, za něž není daný úředník zodpovědný, odkáže žadatele na kompetentní osobu a uvede její jméno a telefonní číslo. V případě žádostí o informace týkající se jiné instituce nebo jiného orgánu Společenství odkáže úředník žadatele na tuto instituci nebo orgán.
5. Je-li to vhodné, úředník - v závislosti na předmětu požadavku - odkáže osobu požadující informaci na oddělení instituce, které je odpovědné za poskytování informací veřejnosti.

Článek 23: Žádosti o veřejný přístup k dokumentům

1. Úředník vyřizuje žádosti o přístup k dokumentům v souladu s pravidly přijatými Institucí a v souladu s všeobecnými zásadami a omezeními stanovenými v nařízení č. 1049/2001/ES.
2. Nemůže-li úředník vyhovět ústní žádosti o přístup k dokumentům, doporučí občanovi, aby žádost formuloval písemně.

Článek 24: Vedení dostatečných záznamů

Odbory Instituce si vedou přiměřené záznamy o příchozí a odeslané poště, o přijatých dokumentech a o přijímaných opatřeních.

Článek 25: Veřejný přístup ke Kodexu

1. Instituce přijme účinná opatření, aby informovala veřejnost o právech, která občanům náležejí podle tohoto kodexu. Pokud je to možné, zpřístupní text v elektronické podobě na své webové stránce.
2. Komise za všechny instituce vydá a rozšíří Kodex mezi občany ve formě brožury.

Článek 26: Právo podat stížnost evropskému ombudsmanovi

Jakékoli nedodržení zásad stanovených v Kodexu ze strany instituce nebo úředníka může být předmětem stížnosti evropskému ombudsmanovi v souladu s článkem 195 Smlouvy o založení Evropského společenství a se Statutem evropského ombudsmana.

Článek 27: Kontrola činnosti

Každá instituce po dvou letech od zavedení Kodexu prověří jeho uplatňování v praxi a o výsledcích kontroly informuje evropského ombudsmana.

Příloha č. 6: Výňatek z Doporučení R (2000) 6 o postavení veřejných úředníků

Zdroj: Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 255.

Článek 1

Právní rámec a obecné principy postavení veřejných úředníků je nutné vymezit právními předpisy nebo kolektivními dohodami. Provádění těchto principů a pravidel je svěřeno vládě nebo orgánu ustavenému na základě kolektivních dohod.

Článek 4

Přijímání veřejných úředníků do zaměstnání se řídí zásadou rovných příležitostí a výběru na základě předností jednotlivých kandidátů ve spravedlivém a veřejném přijímacím řízení bez jakékoli diskriminace. Požadavky a kritéria pro přijetí musí být předem známy a – pokud by byly v rozporu se zásadou rovných příležitostí – musí být dostatečně odůvodněny.

Článek 5

Výběrové postupy musí být transparentní tak, aby mohli být vybráni na volná místa nejvhodnější kandidáti. Účastníkům výběrových řízení se zaručuje důvěrnost nakládání s osobními a citlivými informacemi a možnost odvolat se proti nepříznivému výsledku výběrového řízení.

Článek 6

Veřejní úředníci nemohou být ze svých míst překládáni bez svého souhlasu, nevyžaduje-li to veřejný zájem na dobrém výkonu veřejné správy. Je vyloučeno přeložení úředníka jako forma sankce a vždy je toto přeložení přezkoumatelné z hlediska zákonnosti.

Článek 7

Služební postup je uskutečňován na základě kvalitního výkonu práce úředníka.

Článek 8

Veřejní úředníci mají rovná práva jako jiní občané. Výkon občanských práv mohou však zákony a kolektivní dohody uvést do souladu s výkonem veřejných povinností. Takto mohou být právem omezena v přiměřené míře některá politická a odborová práva.

Článek 9

Ve vztahu k přijetí do zaměstnání a k služebnímu postupu veřejných úředníků je vyloučeno nedůvodné nerovné zacházení z důvodu věku, zdravotního postižení, pohlaví, rodinného stavu, sexuální orientace, rasy, barvy pleti, etnického, národního nebo společenského původu, politických a filozofických názorů, či náboženského přesvědčení.

Článek 10

Veřejní úředníci musí mít příležitost vyjádřit se k otázkám, které se týkají organizace a fungování výkonu veřejné správy v oblasti, v níž pracují.

Článek 13

Ve vztahu k veřejnosti jsou úředníci povinni při výkonu svých funkcí důsledně respektovat právo, být loajálními k demokratickým institucím a rozhodovat uvážlivě, nestanně a odpovědně. Aby byly vyloučeny konflikty zájmů a korupce, podléhají veřejní úředníci vhodným omezením týkajícím se výkonu jiného zaměstnání či podnikání.

Článek 14

Porušení povinností veřejného úředníka může mít za následek disciplinární řízení. Úředníkovi musí být při tomto řízení zajištěna možnost účinné obhajoby a opravných prostředků proti případně uložené sankci.

Článek 15

Průběžné vzdělávání úředníků je jednou z podmínek dobrého výkonu veřejné správy. Vzdělávací politika v této oblasti je úkolem vlády a úředník je povinen účastnit se vzdělávání s tím, že dosaženými výsledky může být podmíněn jeho služební postup.

Článek 17

Stát zajišťuje veřejným úředníkům soudní ochranu nabytých práv a chrání je ve všech případech, kdy jsou napadáni třetími osobami, ač vykonávají v souladu s právem své úkoly.

Příloha č. 7: Modelový kodex chování veřejných úředníků Rady Evropy

Doporučení č. R (2000) 10

(schváleno Výborem ministrů na jeho 106. zasedání 11. května 2000)

Zdroj: [on-line] URL: <http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/10_priloha_4.pdf>

Článek 1

1. Tento kodex se týká všech veřejných úředníků.
2. Pro účely tohoto kodexu « veřejný úředník » znamená osobu zaměstnanou ve veřejné správě.
3. Ustanovení kodexu se mohou vztahovat rovněž na pracovníky soukromých organizací, které vykonávají veřejné služby.
4. Ustanovení kodexu se nevztahují na volené zástupce, členy vlády a soudce.

Článek 2

1. Veřejní úředníci musejí být informováni zaměstnavatelem o tomto kodexu.
2. Tento kodex tvoří část podmínek zaměstnání každého veřejného úředníka od okamžiku, kdy potvrdí, že byl o něm informován.
3. Každý veřejný úředník je povinen vykonávat veškerou svou činnost v souladu s ustanoveními tohoto kodexu.

Článek 3 – Cíl Kodexu

Cílem tohoto kodexu je specifikovat standardy integrity a chování, jež musejí veřejní úředníci zachovávat, pomáhat jim v jejich dodržování a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna očekávat od veřejných úředníků.

Článek 4

1. Veřejný úředník musí vykonávat své povinnosti ve shodě s právem, s oprávněnými pokyny a s etickými standardy, které se vztahují k výkonu jeho funkce.
2. Veřejný úředník musí jednat politicky neutrálně a nesmí se pokoušet mařit politiku, rozhodování a činnost veřejné správy, pokud jsou ve shodě s právem.

Článek 5

1. Povinností veřejného úředníka je loajálně sloužit řádně ustavenému národnímu, místnímu nebo regionálnímu orgánu.
2. Očekává se, že veřejný úředník bude jednat čestně, nestranně a efektivně a že bude vykonávat svoje povinnosti s nejvyšší mírou svých schopností, slušností a porozumění, výhradně s ohledem na veřejný zájem a podstatné skutečnosti.
3. Veřejný úředník je zdvořilý jak k občanům, jimž slouží, tak ke svým nadřízeným, spolupracovníkům či podřízeným.

Článek 6

Při výkonu svých povinností veřejný úředník nesmí jednat svévolně ke škodě jakékoli osoby, skupiny osob nebo orgánu a musí vždy brát zřetel na práva, povinnosti a oprávněné zájmy třetích osob.

Článek 7

Při rozhodování postupuje veřejný úředník podle práva, vykonává svoje diskreční pravomoci nestranně a bere v potaz jenom podstatné záležitosti.

Článek 8

1. Veřejný úředník nesmí připustit, aby se jeho soukromý zájem dostal do konfliktu s jeho veřejným postavením. Jeho odpovědností je vyhnout se konfliktu zájmů, ať reálných, potenciálních, nebo zjevných.
2. Veřejný úředník nesmí nikdy využít svého postavení k soukromému prospěchu.

Článek 9

Veřejný úředník se musí chovat vždy tak, aby důvěra veřejnosti v jeho integritu, nestrannost a efektivnost veřejné služby byla zachována a zvyšována.

Článek 10

Veřejný úředník je odpovědný svému nadřízenému, pokud zákonem není stanoveno jinak.

Článek 11

Veřejný úředník je povinen nakládat se všemi informacemi a dokumenty, které získal ve svém postavení, s veškerou nezbytnou důvěrností.

Článek 12 – Oznamování

1. Pokud je veřejný úředník přesvědčen o tom, že se od něho vyžaduje, aby jednal způsobem, který není ve shodě s právem, je nesprávný nebo neetický, může způsobit špatnou správnou činnost anebo je jinak neslučitelný s tímto kodexem, musí takovou věc oznámit podle právem stanoveného postupu.
2. Veřejný úředník je povinen oznámit, v souladu s právem, příslušným orgánům jakékoli podezření o porušení tohoto kodexu jinými veřejnými úředníky.
3. Veřejný úředník, který podal oznámení v souladu s právním postupem a je přesvědčen o tom, že se nedomohl nápravy, může podat písemné oznámení vedoucímu úřadu.
4. Jestliže záležitost nemůže být vyřízena právem stanoveným postupem a odvoláním tak, aby byl dotčený veřejný úředník uspokojen, musí splnit uložený úkol.
5. Veřejný úředník je povinen ohlásit příslušným orgánům jakékoli podezření o protiprávní nebo trestné činnosti týkající se veřejné služby, o níž se dozvěděl v průběhu svého zaměstnání. Vyšetření oznámených skutečností bude provedeno příslušnými orgány.
6. Veřejná správa musí zajistit, že veřejnému úředníku nebude ke škodě, že splnil v dobré víře a na základě rozumných důvodů svoji oznamovací povinnost.

Článek 13 – Konflikt zájmů

1. Konflikt zájmů vzniká ze situace, v níž veřejný úředník má soukromý nebo osobní zájem, který by mohl ovlivnit nestranný a objektivní výkon jeho úředních povinností.
2. Osobní nebo soukromý zájem veřejného úředníka zahrnuje jakoukoli výhodu pro něj, jeho rodinu nebo blízké příbuzné a přátele, či osoby nebo organizace, s nimiž je v obchodních nebo politických vztazích, stejně jako k tomu se vztahující finanční nebo civilní odpovědnost.
3. Protože veřejný úředník je obvykle jedinou osobou, která je schopná vědět, zda se nachází v takové situaci, je osobně odpovědný za to, aby :
 - si uvědomil aktuální nebo potenciální konflikt zájmů ;
 - učinil opatření vyhnout se takovému konfliktu ;
 - oznámil svému nadřízenému konflikt, jakmile si ho uvědomí ;
 - přijal konečné rozhodnutí, jak čelit této situaci, nebo zbavit se výhody, která působí konflikt zájmů.
4. Kdykoli je o to požádán, veřejný úředník musí učinit prohlášení o případném konfliktu zájmů.
5. Konflikt zájmů prohlášený před přijetím do veřejné služby anebo na novou pozici ve veřejné službě musí být vyřešen dříve, než je dotčený kandidát na místo přijat.

Článek 14 – Prohlášení zájmů

Veřejný úředník zastávající funkci, v níž jeho osobní nebo soukromé zájmy mohou být dotčeny jeho úředními povinnostmi, musí prohlásit po jmenování a dále v pravidelných intervalech a kdykoli dojde ke změnám, rozsah a zdroj konfliktu zájmů.

Článek 15 – Neslučitelné vedlejší zájmy

1. Veřejný úředník nesmí vykonávat jinou činnost nebo získat jiné postavení či funkci, ať placenou nebo neplacenou, která je neslučitelná s řádným výkonem jeho povinností veřejného úředníka, nebo je znevažuje. Není-li slučitelnost s řádným výkonem služby zjevná, musí tuto záležitost veřejný úředník konzultovat se svým nadřízeným.
2. Pokud to zákon dovoluje, veřejný úředník si může vyžádat souhlas svého zaměstnavatele k jiné činnosti, ať placené či neplacené, anebo k funkci, mimo své zaměstnání veřejného úředníka.
3. Veřejný úředník musí dodržovat požadavek zákona oznámit členství nebo spojení s organizací, která by mohla znevažovat jeho postavení nebo řádný výkon jeho funkce veřejného úředníka.

Článek 16 – Politická nebo veřejná činnost

1. S ohledem na základní a ústavou zaručená práva musí veřejný úředník dbát na to, aby jeho politická činnost či účast v politických a veřejných debatách nesnížila důvěru veřejnosti i jeho zaměstnavatelů v jeho schopnost vykonávat své povinnosti nestranně a loajálně.
2. Při výkonu svých povinností nesmí veřejný úředník připustit, aby byl využíván pro stranické politické účely.
3. Veřejný úředník musí dodržovat restrikce politické činnosti, které zákon ukládá pro některé kategorie veřejných úředníků vzhledem k jejich postavení nebo k povaze jejich činnosti.

Článek 17 – Ochrana soukromí veřejného úředníka

Musí být podniknuty všechny nezbytné kroky k zajištění toho, aby soukromí veřejného úředníka bylo respektováno; proto též se všemi prohlášeními požadovanými tímto kodexem se musí nakládat důvěrně, pokud zákon nestanoví jinak.

Článek 18 – Dary

1. Veřejný úředník nesmí požadovat nebo přijímat dary, služby, pohostinství ani jiný prospěch pro sebe, svoji rodinu, blízké příbuzné a přátele, či osoby a organizace, k nimž ho pojí nebo pojily obchodní nebo politické vztahy, které by mohly ovlivnit nestrannost, s kterou vykonává svoje povinnosti, nebo by mohly být odměnou vztahující se k jeho povinnostem. To nezahrnuje běžnou pohostinnost nebo malý dárek.
2. Jestliže má veřejný úředník pochybnosti, zda může přijmout dar nebo pohostinství, musí požádat o radu svého nadřízeného.

Článek 19 – Reakce na nepřiměřené nabídky

Jestliže je veřejnému úředníkovi nabídnuta nedovolená výhoda, musí se před ní ochránit tím, že:

- odmítne tuto výhodu; není třeba ji přijmout, aby sloužila jako důkaz;
- se bude snažit identifikovat osobu, která mu ji nabídla;
- se vyhne zdlouhavým kontaktům, ale znalost důvodu této nabídky by mohla být užitečným důkazem;
- pokud dar nemůže být odmítnut nebo vrácen dárci, je třeba ho zachovat ale nepoužívat;
- získá možná svědectví, například spolupracovníků;
- připraví co nejdříve písemný záznam o učiněném pokusu, nejlépe ve služebním zápisníku;
- oznámí tento pokus co nejdříve svému nadřízenému anebo přímo příslušnému orgánu;
- bude pokračovat normálně v činnosti, zejména ve věci, k níž se vztahovala nedovolená nabídka.

Článek 20

Veřejný úředník nesmí připustit, aby se dostal do postavení, v němž je zavázán nějaké osobě nebo nějakému orgánu. Rovněž tak nesmí svým chováním ve veřejné funkci nebo v soukromém životě zavdat příčinu ke svému vydírání jinými osobami.

Článek 21 – Zneužití úředního postavení

1. Veřejný úředník nesmí poskytovat žádné výhody spojené se svým úředním postavením, pokud k tomu není oprávněn.
2. Veřejný úředník nesmí ovlivňovat pro soukromý účel žádnou jinou osobu nebo orgán, ani jiné veřejné úředníky, ať by již k tomu využíval svého úředního postavení, či nabízel osobní výhody.

Článek 22 – Informace veřejných orgánů

1. Veřejný úředník zveřejňuje informace zásadně jenom v souladu s pravidly úřadu, v němž pracuje, a v rámci právních pravidel pro zpřístupnění informací.
2. Veřejný úředník musí postupovat tak, aby zachoval bezpečnost a důvěrnost informací jemu úředně svěřených a informací, o nichž ví.
3. Veřejný úředník se nesmí snažit o přístup k informacím, o nichž ví, že na ně nemá oprávnění. Veřejný úředník nesmí zneužívat informací, o nichž se dověděl při výkonu své funkce.
4. Veřejný úředník je povinen neutajovat oficiální informace, které mají být poskytnuty k informování veřejnosti, a neposkytovat informace, o nichž ví, že jsou falešné nebo zkreslující.

Článek 23 – Veřejné a oficiální zdroje

Při výkonu své diskreční pravomoci musí veřejný úředník zajistit, aby na jedné straně lidské zdroje a na druhé straně veřejný majetek, zařízení, služby a finanční zdroje, které mu byly svěřeny, byly spravovány a využívány efektivně a ekonomicky. Nesmějí být užívány k soukromým účelům, ledaže by to právo umožňovalo.

Článek 24 - Kontrola integrity

1. Veřejný úředník, který má odpovědnost za přijímání, povyšování a zařazování pracovníků, musí zajistit, aby byla prováděna dostatečná kontrola integrity kandidáta podle požadavků zákona.
2. Pokud výsledek takové kontroly mu nedává jistotu, jak dále postupovat, musí požádat o radu.

Článek 25 – Odpovědnost za kontrolu

1. Veřejný úředník, který je odpovědný za kontrolu nebo řízení jiných úředníků, plní tyto povinnosti v souladu s cíli a politikou svého úřadu. Odpovídá za činy a opomenutí podřízených, které nejsou konzistentní s cíli a politikou úřadu, pokud nevykonává svoji kontrolní činnost správně.

2. Veřejný úředník, který je odpovědný za kontrolu nebo řízení jiných úředníků, je povinen pátrat po příznacích korupce a činit preventivní opatření, zejména formou vzdělávání a školení, nepodceňováním problému finančních a jiných obtíží, které mohou mít jeho podřízení, a zejména pak tím, že svým vlastním chováním dává příklad slušnosti a integrity.

Článek 26 – Opuštění veřejné služby

1. Veřejný úředník nesmí využívat svého veřejného úřadu k tomu, aby získal možnost pracovat mimo veřejnou službu.
2. Veřejný úředník by si neměl dovolit vyhlídku jiného zaměstnání, které mu způsobí aktuální, potenciální anebo zjevný konflikt zájmů. Musí neodkladně sdělit svému nadřízenému jakoukoli nabídku na zaměstnání, které by mohlo vytvořit konflikt zájmů. Musí rovněž oznámit svému nadřízenému, že přijal nabídku zaměstnání.
3. Po určitou v zákoně stanovenou dobu nesmí bývalý veřejný úředník jednat pro určitou osobu nebo orgán ve věci, o níž s nimi jednal dříve a jež by mohla vyústit v jasný prospěch takové osoby nebo orgánu.
4. Dřívější veřejný úředník musí dbát na to, aby neužíval nebo nevyzradil důvěrnou informaci, kterou získal jako veřejný úředník, pokud k tomu není právem zmocněn.
5. Veřejný úředník musí dodržovat právní úpravu týkající se přijetí jmenování při odchodu z veřejné služby.

Článek 27 – Jednání s bývalými veřejnými úředníky

Veřejný úředník nesmí upřednostňovat při výkonu veřejné služby bývalé veřejné úředníky.

Článek 28 – Dodržování tohoto kodexu a sankce

1. Tento kodex vydává ministr nebo šéf úřadu veřejné služby. Veřejný úředník má povinnost chovat se v souladu s jeho ustanoveními, a proto musí znát celý jeho text včetně případných novelizací. Musí si vyžádat radu u příslušného zdroje, pokud neví, jak má postupovat.
2. Podle článku 2, odstavce 2 ustanovení kodexu tvoří část podmínek zaměstnání veřejného úředníka. Porušení jakéhokoli z těchto ustanovení může mít za následek disciplinární postih.
3. Veřejný úředník, který projednává podmínky zaměstnání, musí do nich včlenit ustanovení o dodržování tohoto kodexu a o tom, že tvoří součást těchto podmínek.
4. Veřejný úředník, který kontroluje nebo řídí jiné veřejné úředníky, má odpovědnost dohlížet na to, aby jednali podle tohoto kodexu, a dále má odpovědnost za výkon nebo návrh příslušného disciplinárního řízení za jeho porušování.
5. Veřejná správa bude v pravidelných intervalech kontrolovat dodržování tohoto kodexu.