

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení

Rigorózní práce

Zvláštní povinnosti zaměstnanců ve veřejné správě

Konzultant práce:
JUDr. Bohuslav Kahle

Zpracovala:
Mgr. Lucie Koštová

Únor 2006

"Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým".

V Praze dne 28.2.2006

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Lucie Čadová".

V úvodu této rigorózní práce bych chtěla poděkovat konzultantu své práce, kterým je JUDr. Bohuslav Kahle, za odbornou pomoc a cenné rady při zpracování této rigorózní práce.

Úvod

Demokratický stát potřebuje nestranný profesionální aparát, jehož jediným zájmem bude realizace ústavy a zákonů a jediným cílem naplnění práv a svobod občanů. Tomuto cíli nemohl vyhovovat dosavadní komunistický model, který sloužil zájmům jedné strany, s vysokým stupněm personální unie vedení státní správy s vedením komunistické strany.

Komunistický režim s sebou přinesl kritiku a stálé kádrování státního aparátu. Úřednictvo bylo zdevastováno čistkami na základě politického prověřování. Úředníci samotní byli považováni za neúčinné a neúspěchy způsobující element. Výsledkem tohoto vývoje byla neuspokojivá profesionální úroveň úřednictva, platové nedocenení a celkový nezájem odborníků o tuto práci.

Vývoj po roce 1989 postupně zvýšil nároky na úroveň a kvalitu úřednické práce z hlediska intenzity výkonu a především odbornosti a kvalifikace a následkem toho se ve značné míře projevila nepřipravenost státního aparátu a absence politické kultury úředníků.

Jedním z hlavních úkolů reformy veřejné služby je tedy zajištění kvalitního úřednictva, což by pomohlo demokratickému vývoji společnosti. Obecně dnes, v rámci široké veřejnosti, panuje názor, že „úředníci nic nedělají, moc toho neumějí a může to dělat skoro každý“. Práce úředníků je tedy spíše znevažována a podceňována. Pouze tím, že si úřednictvo získá společenskou a politickou důvěru, lze podnítit příliv nových, perspektivních veřejných zaměstnanců a upevnit jistotu a sebedůvěru současného úřednictva.

V souvislosti se shora uvedeným se v roce 2002 konečně podařilo přijmout dva základní zákony - zákon o státní službě a zákon o úřednících územních samosprávných celků, jež upravují služební poměr státních zaměstnanců a pracovní poměr zaměstnanců územního samosprávného celku včetně jejich zvýšených povinností, jejichž účelem je především zajistit nestrannost a neovlivnitelnost veřejných zaměstnanců, zejména při výkonu rozhodovací pravomoci. Zvyšuje se také tlak na kvalitu jejich odborné přípravy. Tyto zákony by měly sloužit jako nástroj státu, jehož prostřednictvím se zlepší výkon veřejné správy.

Téma "Zvláštní povinnosti zaměstnanců ve veřejné správě" jsem si pro svou rigorózní práci vybrala především proto, že jsem s ohledem na to, že má matka pracuje ve veřejné správě, se situací úředníků blíže obeznámena a o jejich postavení se tak zajímám.

Za výchozí bod rigorózní práce jsem zvolila charakteristiku veřejné správy, veřejné služby a veřejného zaměstnance. Poté se věnuji vývoji právní úpravy zvláštních povinností veřejných zaměstnanců.

Těžiště práce spočívá v rozboru platné právní úpravy, a to nejprve obecných povinností zaměstnanců podle obecné úpravy v zákoníku práce a poté zvláštních povinností zaměstnanců, uvedených jednak v zákoníku práce a posléze především ve služebním zákoně, zákoně o úřednících územních samosprávných celků a odpovědnostních vztahů z nich vyplývajících.

V závěru je pojednáno o právní úpravě povinností státních zaměstnanců v ozbrojených složkách státu. Nechybí ani stručná zmínka o etických kodexech zaměstnanců ve veřejné správě.

1. Veřejná správa

1.1 Správa jako obecný pojem

Existuje velké množství pokusů správu popsat a definovat. Vymezení správy jako obecného pojmu je výrazně ovlivněno hledisky těch vědních disciplín, které se zabývají především otázkami řízení a organizace. Nejčastěji je přijímána definice J.Pražáka, který správu považuje za „**činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti**“¹⁾. Tuto činnost pak můžeme konkretizovat podle subjektů, kterých se týká, či objektů, které jsou spravovány.

Podle toho, zda se jedná o činnost sledující cíle soukromé či veřejné se rozlišuje správa v obecném smyslu na správu **soukromou a veřejnou**. Soukromá správa je správa soukromých záležitostí, vykonávaná v soukromém zájmu soukromými osobami, které sledují vlastní cíl a řídí se při tom vlastní vůlí. Správa veřejná je naopak správou veřejných záležitostí, je vykonávána ve veřejném zájmu a subjekty ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Rozdíly mezi soukromou a veřejnou správou nejsou a nemohou být absolutní. Platí to zejména o samosprávných svazcích, u nichž hranice mezi soukromým a veřejným zájmem nemusí být zcela zřetelná.²⁾

1.2 Veřejná správa

Pojmu **veřejná správa** je přikládán různý význam. V zásadě pod tímto pojmem rozumíme buď určitý **druh činnosti**, v takovém případě jde o správu v **materiálním (funkčním) pojetí** nebo **instituci**, která veřejnou správu vykonává, v tomto případě jde o správu v **pojetí formálním (institucionálním, organizačním)**.

V materiálním pojetí je veřejná správa činností veřejných orgánů, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Tento druh činnosti, spojované dodnes nejčastěji se státem, lze v zásadě vymežit dvojím způsobem: pozitivně nebo negativně.

¹ Pražák, J.: *Právo veřejné, díl druhý: Právo správní, Praha 1905, s.l.*

² Weyr, F.: *Teorie práva, Orbis, Brno - Praha 1936, s. 310*

Pokusy o **pozitivní vymezení** veřejné správy jsou pokusem o popis správních úkonů a o jejich zobecnění metodami používanými především v právní vědě.³⁾ Základní problém však spočívá v tom, že objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které se veřejné správě připisují. Proto některé definice mohou být příliš úzké, jiné příliš široké. Význam těchto pokusů je však v tom, že ukazují některé znaky správní činnosti charakteristické pro celou správu nebo alespoň pro některé její oblasti. Výsledkem snahy pozitivně definovat veřejnou správu je její vymezení jako činnosti, při jejímž výkonu jsou správní orgány vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších orgánů. I když toto vymezení neplatí pro orgány samosprávné, platí bezesporu pro největší část veřejné správy - státní správu.

Negativní vymezení veřejné správy vychází v podstatě z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a dále z poznatku, že na rozdíl od moci výkonné lze moc zákonodárnou a soudní jako činnost uspokojivěji definovat. Negativní definice veřejné správy je založena na substrakci (odečítání) a její vyjádření zní: veřejná správa je souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.

Ve formálním pojetí správy je kladen důraz na instituce, které je přiznána působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny parlamentu nebo soudům. J. Hoetzel definoval správu ve formálním smyslu jako činnost orgánů označených jako správní úřady.⁴⁾

Sám pojem **veřejná správa** je ve svém tradičním pojetí pojmem sloužícím k označení specificky pojaté **správy veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát**, a to jako projevu realizace výkonné moci ve státě (jakožto moci státní) na straně jedné, a jako specifického projevu postavení tzv. samosprávné moci na straně druhé. Toto tzv. tradiční pojetí veřejné správy staví na koexistenci a současně i na rozdílech mezi státní správou a samosprávou.

1.2.1 Státní správa

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem, přičemž v každé společnosti zorganizované ve stát je státní správa **nezastupitelnou součástí veřejné správy**. V tomto smyslu je státní správa základem, jádrem veřejné správy. Je odvoze-

³ *Přehled významnějších pozitivních definic správních viz. Mayer, F., Kopp, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. vyd., Stuttgart, München, Hannover, R. Boorberg, 21985, s. 33.*

⁴ *Hoetzel, J.: Československé správní právo, 2. vyd., Melantrich, Praha 1937, s. 13 -14*

na od podstaty, poslání a postavení státu a od podstaty a způsobu realizace státní moci. Svým charakterem je státní správa zvláštním druhem společenského řízení, uskutečňovaného státem.

Státní správa představuje jednu z forem činnosti státu, formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu.⁵⁾

Svou povahou je státní správa **organizující a mocensko-ochrannou činností státu**, která v sobě spojuje jak prvky klasického řízení, tak prvky regulace. Prvky řízení souvisejí s organizační povahou a projevují se v jejím cílovém zaměření. Cíle si státní správa neurčuje sama, jsou odvozeny od zákonů. Teprve na nižší úrovni si jakési podcíle sama stanoví ze správních aktů. Prvky regulace pak souvisejí s mocensko-ochranným působením. Regulace je procesem cílené stabilizace chování a uplatňuje se tehdy, vystupuje-li státní správa jako garant určitého zákonného stavu a subjekt zajišťující nápravu při jeho porušení.

Státní správa jako činnost státu povoláná k realizaci jeho výkonné moci je takovou činností výkonnou, která je současně činností podzákonnou a činností nařizovací.

Výkonný charakter státní správy spočívá především v tom, že plněním svých úkolů státní správa výkonnou moc státu organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje. Pojmem výkonná činnost se v tomto smyslu rozumí činnost prováděcí a zdůrazňuje se jím postavení státní správy jako realizační činnosti ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci, neboť podstatou poslání státní správy je provádění zákonů.

Charakter činnosti státní správy však nelze označit jen jako čistě výkonný. Státní správa nepředstavuje jen pasivní prováděcí činnost, ale i činnost iniciačního a tvůrčího charakteru, neboť státní správa se v souladu se svým posláním rovněž významnou měrou podílí na tvorbě státní politiky, jakož i na tvorbě samotných zákonů.

Podzákonný charakter činnosti státní správy je projevem principu vázanosti správy zákony. Státní správa je tedy determinovaná zákony, jejich obsah provádí a zároveň se jimi také řídí. Podzákonný charakter lze však pojmut i širěji, jako vázanost správy právem, tedy nejenom zákony, ale i obecně závaznými právními předpisy vydanými správními orgány na základě zákonů a k jejich provedení.

⁵ Průcha, P.: *Základy správního práva, MU Brno, 1992.*

Nařizovací charakter státní správy vyjadřuje mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči kterým je správa vykonávána. Projevuje se závazností aktů vůči adresátům.

S tímto vymezením státní správy, které je jejím vymezením v materiálním (funkčním) pojetí, je bezprostředně spjato její vymezení ve formálním (institucionálním, organizačním) pojetí. Jím se označuje celá hierarchicky vybudovaná soustava příslušných státních orgánů, která je na základě jejich existujícího uspořádání a odpovídající pravomoci a působnosti zaměřena na plnění úkolů a provádění jí příslušející činnosti ve shora uvedeném smyslu.

Státní správu ve formálním (organizačním pojetí) tak představuje vlastní systém organizace státní správy, jako součást organizace veřejné správy.

Státní správu v materiálním (funkčním) pojetí můžeme potom vymezit jako organizující a mocensko-ochrannou činnost státu výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána jako státně mocenská činnost.

Z výše uvedeného vyplývá, že **pojem státní správy lze spojovat výhradně s činnostmi státních institucí.** Jestliže obsahově stejnou činnost vykonává obec nebo kraj, hovoříme o přenesené státní správě ze státu na nestátní subjekty (obce nebo kraje), resp. o **přenesené působnosti obcí a krajů.** Ústava ve svém čl. 105 umožňuje, aby obce a kraje vedle svého hlavního samosprávného poslání (samostatná působnost) vykonávaly na základě zákona i přenesenou působnost (mluvíme o dvojí působnosti). Předání státní správy nestátnímu subjektu se nazývá, jak bude níže rozvedeno, **decentralizace.**

1.2.2. Samospráva

Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou **jinými veřejnoprávními subjekty než státem.** Jde o subjekty korporativního charakteru, označované jako **veřejnoprávní korporace.** Své historické kořeny má současná moderní samospráva v samosprávě středověkých měst a středověkém cechovním zřízení, přičemž k jejímu kvalifikovanějšímu postizení a vyjádření, a to zejména, pokud jde o samosprávu územní, došlo v období tzv. liberálního právního státu.

Samospráva je odvozována od autonomního postavení veřejnoprávních korporací⁶⁾, a rovněž i ona je svébytným druhem společenského řízení.

Samospráva představuje ve veřejné správě jakožto správě státu výkonné působení a ovlivňování společenského života **prostředky nestátního charakteru**. Takto chápaná samospráva není a nemůže být totožná se státní správou, a to zejména vzhledem ke státně mocenské podstatě státní správy. Samospráva se však souběžně se státní správou spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.

Myšlenka samosprávy je slučitelná jen s demokracií, která je založena na pluralitě a politických zájmů, a jako taková je založena na v podstatě partnerském vztahu státu a veřejnoprávních korporací jako subjektů samosprávy. Pod pojmem samosprávy je třeba rozumět **výkon vymezených úkolů správy státu samostatnými státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty**. Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně dotýká. V tomto smyslu je samospráva částí správy státu, decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru.

V rámci veřejné správy se kromě subjektů samospráva od státní správy liší také **metodami a formami působení na spravované subjekty**. Základní odlišností je zejména to, že jde o prostředky, které nemají státně mocenskou povahu. Na druhé straně má samospráva jakožto forma veřejné správy se státní správou některé obdobné rysy.

Samospráva se tak na jedné straně od státní správy vzdaluje a přibližuje se soukromé správě, na straně druhé se státní správě přibližuje. Soukromé správě se samospráva přibližuje zejména tím, že při ní jde o správu vlastních záležitostí. Se státní správou pak samospráva souvisí tím, že tyto záležitosti jsou záležitosti veřejnoprávního charakteru. Samospráva je tedy veřejná správa, vyznačující se zaměřením samosprávného subjektu na sebe sama a své vlastní záležitosti, což je jinak jedním ze znaků soukromé správy.

V souvislosti s pojmovým vymezením samosprávy bývá obvykle rozlišován jednak tzv. **politický pojem samosprávy**, jímž se fakticky rozumí podstata samosprávy jako formy realizace veřejné správy občany, a dále tzv. **právní pojem samosprávy**, jímž se vyjadřuje, že samosprávu vykonává od státu odlišný právně aprobovaný veřej-

⁶⁾ Srov. zejména kol.: *Slovník veřejného práva Československého, Brno, Polygrafia 1938, s. 1 a násl.*

noprávní subjekt, v postavení veřejnoprávní korporace. Ten pak jako takový disponuje příslušným rozsahem veřejné moci.

Samospráva je potom tedy, a to zejména s ohledem na její právní pojmové vymezení, **formou činnosti právně aprobovaných samosprávných subjektů správy veřejných záležitostí, a to takovou formou, jejímž posláním je realizace vlastní samosprávné moci.** Tato samosprávná moc, ve smyslu její realizace v sobě zahrnuje jednak prvotní mocenskou pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů), a jednak výkonnou samosprávnou pravomoc (exekutivní pravomoc) k samosprávnému výkonu obsahu vlastních mocenských aktů, k samosprávnému výkonu obsahu zákonů státu v daných podmínkách působení samosprávných subjektů.

Tímto naznačeným obsahem samosprávné moci se samospráva zásadně liší od státní správy.

Samospráva je tedy **organizující a mocensko-ochranné působení samosprávných korporací a jejích orgánů ve specificky výkonném pojetí, rozšířeném o oprávnění tvorby samosprávné moci, podzákonného a nařizovacího charakteru.**

Uvedené charakteristické rysy samosprávy jsou v zásadě shodné jak pro **samosprávu územní**, tak pro **samosprávu zájmovou**. Výraznější odlišnosti mezi nimi vystupují při jejich organizačním pojetí, kde je organizační uspořádání územní samosprávy vázáno na územní členění státu a na v jeho rámci uplatňovanou strukturu územní samosprávy, zatímco organizační uspořádání zájmové samosprávy je koncipováno v podstatě rezortně. S tím souvisí i obsahové rozdíly věcné náplně samosprávy, pro niž je příznačné, že u územní samosprávy se projevuje její všeobecné zaměření, zatímco u samosprávy zájmové její úzce pojaté speciální zaměření.

2. Veřejná služba

2.1 Pojem a význam

Veřejná služba je pojem sloužící k označení **právního postavení veřejných zaměstnanců**. Rovněž může pojem veřejné služby znamenat **okruh těchto osob nebo jejich činnost**.

Veřejná služba má pro řádný výkon veřejné správy důležitý význam. Lidský faktor je považován za nejdůležitější prostředek, prostřednictvím něhož veřejná správa uskutečňuje své úkoly. Uspořádání veřejné služby má však širší význam, souvisí se samotnými základy demokracie a její ochranou před ohroženími vyplývajícími z nekontrolované moci byrokracie. Proto se zásadní význam přikládá veřejné kontrole a odpovědnosti veřejné správy a jejích úředníků, kteří disponují rozsáhlou diskreční pravomocí a podílejí se tak nejen na realizaci, ale i na tvorbě zákonů.

2.2 Základní charakteristika

2.2.1 Základní požadavky a principy veřejné služby

Úlohou právní regulace veřejné služby je zajistit personální předpoklady pro výkon veřejné správy. To zahrnuje zejména stanovit **požadavky na výběr veřejných zaměstnanců a na výkon služby**. Právní postavení veřejných zaměstnanců se odlišuje od zaměstnanců soukromého sektoru (ve větší nebo menší míře) především **zvláštními povinnostmi a nároky** kladenými na ně ve veřejném zájmu a na druhé straně určitými **kompenzacemi** v odměňování a v oblasti sociálního zabezpečení. Výkon veřejné funkce se nadto odedávna spojuje se zvláštním morálním a právním závazkem oddané a věrné služby. **Požadavek bezúhonnosti, loajality nebo služební slib** jsou toho projevem.

Klíčovým pojmem veřejné služby je **profesionalita**. Přijímání do služby, služební postup, hodnocení a odměňování se řídí odborným hlediskem. Rozhodují schopnosti odpovídající potřebám konkrétního služebního místa. Tyto předpoklady bývají posuzovány podle stupně, případně druhu vzdělání nebo podle zkušeností, vyjádřených druhem a délkou předchozí odborné praxe. Součástí profesionální veřejné služby je **profesionální etika**, nezbytný předpoklad nestranného odborného výkonu veřejné správy. V této souvislosti je zvláštní důraz kladen demokratickými státy a příslušnými mezinárodními či nadnárodními organizacemi na předcházení a potírání korupce.

Pokud se uplatňuje politická korupce a politické protekcionářství na úkor odborného principu, dochází k **politizaci správy**. V tomto smyslu lze chápat **nezávislost** veřejného úředníka - jedná se o osobní nezávislost na politicích. Na rozdíl od soudce je úředník včleněn do hierarchie správní organizace a je povinen řídit se pokyny a instrukcemi nadřízených.

K ochraně veřejné správy před politizací se u veřejných zaměstnanců uplatňuje **požadavek politické nestrannosti**. Tento požadavek zahrnuje neutralitu, tj. nestrannost při výkonu úřední činnosti a rezervovanost, tj. zdržení se výraznější politické aktivity.

Veřejnou službu lze charakterizovat pomocí hodnot a principů, kterými se řídí. Jedná se zejména o nestrannost, bezúhonnost, objektivní způsob výběru do služby

a služebního postupu, založené na kritériu schopností a odpovědnost. Tyto tradiční hodnoty tvoří étos veřejné služby. Jeho důležitou složkou je „vědomí veřejné služby“, vědomí působení v doméně veřejných zájmů.⁷⁾

2.2.2 Systémy veřejné služby

Veřejná služba vykazuje v jednotlivých zemích podstatné rozdíly, odrážející zvláštnosti historického vývoje, politických a sociálních poměrů, úrovně obecné a právní kultury. Obecně se rozlišují **dva základní systémy veřejné služby**:

- **kariérní systém**, v němž zákon (zpravidla veřejnoprávní) zaručuje trvalý služební poměr a služební a platový postup. Veřejná služba se tak v podstatě stává celoživotním zaměstnáním. Výhodou pro veřejnou správu je profesionální, loajální a zkušený aparát. V klasické podobě (např. u nás za první republiky, ve Francii, v SRN a jinde dosud, byť dnes často jen pro omezenou kategorii úředníků) zahrnuje tzv. definitivu, tj. zásadní nevyhovitelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele (výjimkou je krajní případ uložení nejvyšší disciplinární sankce propuštění ze služby,

- **smluvní systém** („merit“, nověji „positions nebo contractual systém“), jehož základem je katalog služebních míst. O volné místo ve veřejné službě se může ucházet ve výběrovém řízení každý na základě schopností bez ohledu na to, zda dosud pracoval ve veřejném nebo soukromém sektoru. Zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Jedná

⁷⁾ Woodhouse, D.: *In pursuit of Good Administration*, Oxford University Press, 1997, s. 32 AN.

se o systém, který se uplatňuje zejména v USA, severních zemích, postupně se však prosazuje i v dalších evropských zemích, zejména pro zaměstnance veřejných služeb. Výhodou tohoto systému je větší pružnost a adaptabilita aktuálním potřebám. Větší fluktuace má své nevýhody, zároveň však působí proti kastovníctví a úzkému resortismu a přináší do veřejné správy soutěživost, zkušenost a výkonnost soukromého sektoru.

Vývojové tendence obecně vedou k tomu, že hranice mezi oběma systémy se stává méně ostrou. V obou systémech se dnes požaduje **uplatňování základních principů veřejné služby**.

2.2.3. Evropské principy veřejné služby

Stejně jako organizace veřejné správy nepatří veřejná služba do sféry právní regulace Evropské unie.⁸⁾ Nepřímo ovšem požadavky Evropské unie na schopnost veřejné správy členských zemí zaručit implementaci a aplikaci unijního práva a case law Evropského soudního dvora stále více ovlivňují právo členských zemí i v této oblasti.

Základní principy, které vymezují postavení veřejných zaměstnanců v Evropě, jsou formulovány jako příloha Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy.⁹⁾ Jedná se o poměrně stručný dokument, jehož jádro tvoří **17 zásad dobré praxe**, kterými se má řídit legislativa a její implementace. Mezi tyto zásady patří:

stanovení právního rámce a obecných principů služby zákonem (resp. kolektivní smlouvou), odpovědnost vlády za veřejnou službu a řízení její politiky (strategie), zásada rovného přístupu, kritérium schopností, otevřená a fair soutěž při výběru do služby, zásada stejných práv jako mají ostatní občané (omezení politických a odborových práv jen v nezbytné míře), vyloučení nespravedlivé diskriminace, participace na organizaci a řízení služby, sociální zabezpečení v rámci obecné nebo specifické reglementace, odměňování úměrné funkci a odpovědnosti, právo a povinnost soustavně se vzdělávat v rámci stanovené vzdělávací politiky, možnost zaměstnanců hájit svá práva před

⁸⁾ "Státní služba je nepochybně součástí politicko-administrativních systémů členských států EU, která je nejvíce ovlivňována národními tradicemi a historií a která po dlouhou dobu byla nejméně dotčena evropskou integrací". Auer, A., Demmke, Ch., Pollet, R. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situations and Perspectives*. Maastricht: EIPA, 2001, s. 3.

⁹⁾ Recommendation No. R (2000) 6: *The Status of Public Officials in Europe*. Navazuje na Doporučení Parlamentního shromáždění o státní službě v rozšířené Evropě 1322 (1997), které konstatovalo, že "ustavení a konsolidace demokratických institucí ve střední a východní Evropě vyžaduje veřejnou správu, loajální k voleným představitelům a s patřičným vztahem k občanům, jimž slouží (respectful to citizens it serves)."

soudem nebo jinou nezávislou institucí. **K nejdůležitějším povinnostem** zakotveným v dokumentu patří zejména:

dodržovat požadavky právního státu, mlčenlivost, neutralitu, nestrannost, hierarchickou podřízenost, loajalitu vůči demokratickým institucím, povinnost respektovat veřejnost a povinnost nést odpovědnost.

3. Veřejní zaměstnanci

3.1 Pojem a klasifikace

Zaměstnanec, spadající pod režim veřejné služby lze definovat těmito

pojmovými znaky:

- zaměstnanecký (obdobný) poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli,
- určitá trvalost takového poměru,
- odborné zajišťování veřejných úkolů,
- zaměstnání placené z veřejných prostředků.

V nejširším rozsahu lze veřejnými zaměstnanci rozumět zaměstnance veřejného sektoru, tedy státu, územní samosprávy a veřejných služeb. Vzhledem k různorodosti této široké kategorie, se postupem času právní postavení jednotlivých skupin veřejných zaměstnanců (příslušníků ozbrojených sborů, soudců, státních zástupců atd.) postupně diferencovalo a osamostatňovalo. Dnes se veřejná služba vztahuje především k **právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy**. Zvláštní právní regulace je odůvodněna především u státních úředníků a úředníků územní samosprávy, tedy osob, které se podílejí na výkonu veřejné správy *sensu stricto*. Jim především, a někdy výhradně, se přiznává **status veřejné služby**. Zaměstnanci veřejných podniků, veřejných služeb a zaměstnanci dělnických a pomocných profesí, jejichž výkon v institucích veřejné správy nevykazuje zásadní odlišnosti od soukromého sektoru, podléhají většinou obecné regulaci zaměstnaneckých poměrů. Předpisy o veřejné službě se nevztahují taktéž na některé osoby, které zauímají vedoucí funkce na základě politické nominace.

Klasifikace veřejných zaměstnanců spočívá zpravidla na rozlišování platových tříd a platových stupňů. Rozhodujícím hlediskem pro zařazení do platové třídy jsou kvalifikační předpoklady, především stupeň a druh vzdělání.

Zvláštní třídou jsou tzv. „**vyšší úředníci**“. Jedná se o úředníky na nejvyšších stupních, kteří zajišťují vazbu mezi politickou mocí a vykonávanou správou. Zaručují autonomii veřejné služby a nezávislost na politické moci. Proto je také věnována zvláštní

pozornost výběru, výchově a povyšování těchto úředníků. Z hlediska jejich právního postavení bývají přípustné zejména určité odchylky ve výběrovém a přijímacím řízení a služební poměr na dobu určitou.

3.2 Požadavky pro výkon veřejné služby

Důležitým předpokladem pro kvalitní výkon veřejné služby je stanovení **právních podmínek** pro výběr a zaměstnání do veřejné služby. Lze rozlišovat **objektivní podmínky** pro přijetí do veřejné služby, kdy se jedná především o volné funkční místo a **subjektivní předpoklady**: jednak **obecné**, společné pro všechny druhy služby, jednak **zvláštní**, které se uplatňují např. u příslušníků policie, celníků, učitelů aj.

Mezi obecné předpoklady patří:

- státní občanství,
- plná způsobilost k právním úkonům,
- kvalifikace jako vzdělání příslušného druhu a stupně s praxí předepsaného druhu a délky,
- bezúhonnost,
- odbornost,
- zdravotní či další zvláštní předpoklady.

Požadavek státního občanství je odrazem suverenity státu a nelze ho rozšiřovat o požadavek národní příslušnosti. Bezúhonnost je chápána širěji než jen trestněprávní zachovalost a znamená důvěryhodnost charakteru zaměstnance. Obsahuje mravní a morální předpoklady a schopnost respektovat v každém jednání občanská práva a svobody. Zletilost má zajistit schopnost člověka řádně vykonávat veřejnou službu s ohledem na věk a jeho psychickou a fyzickou vyspělost. Odbornost znamená výkon veřejné služby profesionálními úředníky nebo obsazování funkčních míst odborníky obcházením kariérního systému. Odbornost zahrnuje jak specializaci, tak všeobecný rozhled.

Při výběru zaměstnanců se uplatňují především **principy rovného přístupu k veřejným funkcím a profesionálních předpokladů**. Důležité je, aby výběrové řízení bylo spravedlivé, skýtalo stejné podmínky pro každého, kdo splňuje předpoklady, a zaručovalo výběr nejlepších.

3.3. Pojem veřejného zaměstnance z hlediska české právní úpravy

Zvláštní právní úprava týkající se zaměstnanců veřejné správy, především pak zaměstnanců státu, existuje dnes prakticky ve všech demokratických státech. Jedná se o úpravu odlišnou od obecné pracovněprávní úpravy, o zvláštní pracovněprávní režim pro zaměstnance vykonávající veřejnou správu. Česká republika, až do přijetí služebního zákona a zákona o úřednících územních samosprávních celků v roce 2002, takovouto samostatnou právní úpravu, týkající se civilní veřejné služby neměla, tudíž pojem veřejný zaměstnanec, potažmo celá veřejná služba, nebyl až do této doby právně definován. Především pojem státního zaměstnance se užíval pouze podpůrně pro označení již existující situace a právního stavu. Šlo o pracovníky státních rozpočtových organizací, kteří při plnění svých úkolů vystupují jménem státu a vykonávají daný úsek státní správy, protože zaměstnávající organizace má postavení státního orgánu.

Právní poměry zaměstnanců v ministerstvech, jiných správních úřadech a zaměstnanců územní samosprávy se podle dosavadní právní úpravy řídí zákoníkem práce a dalšími právními předpisy vydanými k jeho provedení. V zákoníku práce jsou pro tuto skupinu zaměstnanců uvedeny pouze zvýšené právní povinnosti.

Specifickým z hlediska úpravy je institut tzv. zvláštní služby. Jde o tzv. ozbrojenou státní službu, a osoby v tomto zvláštním služebním poměru bývají jako státní zaměstnanci označeny. Jejich právní postavení je upraveno zvláštními zákony, jež obsahují ustanovení týkající se podmínek vzniku, změn a zániku služebního poměru. Jedná se především o příslušníky Policie ČR, Vězeňské služby, Justiční stráž, Bezpečnostní informační služby, Hasičského záchranného sboru a vojáky z povolání.

Zvláštními zákony je upraveno i právní postavení soudců, státních zástupců a justičních a právních čekatelů.

3.3.1 Pojem státní zaměstnanec ve služebním zákoně

Státními zaměstnanci podle služebního zákona č. 218/2002 Sb., jsou fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady, absolvovaly přípravu na službu, byly jmenovány do služby ve správním úřadě k výkonu státní správy a složily předepsaný služební slib.

Do této kategorie nespádají političtí funkcionáři, pomocný a obslužný personál ve správních úřadech a osoby, jejichž služební poměry se řídí zvláštními zákony.

Zákon rozlišuje **řadové zaměstnance a představené**. Stanoví některé odchylky pro zvláštní kategorie, např. pro zahraniční službu.

Kategorizace státních zaměstnanců podle služebního zákona se odvíjí od služebních míst, pro něž se předepisuje vzdělání. Se zařazením služebního místa do platové třídy je pak spojeno konkrétní služební označení (od referenta po vrchního referenta nebo vrchního inspektora pro prvních šest tříd, od rady po vrchního ministerského, příp. státního či vládního radu pro vysokoškolsky vzdělané zaměstnance zařazené do vyšších platových tříd).

Představení jsou ve služebním zákoně definováni podle své úlohy. Spočívá ve vedení podřízených, v organizaci, řízení a kontrole služby. Na jejich jmenování a odvolání z funkce, povinnosti, omezení práv aj. se vztahují některá zvláštní ustanovení služebního zákona.

3.3.2. Pojem úředník v zákoně o úřednících územních samosprávných celků

Úředníkem zákon o úřednících územních samosprávných celků rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností v obecním (městském, krajském či jinak označeném) úřadu. **Správní činností** se rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů. Zákon se nevztahuje na zaměstnance organizačních složek, zvláštních orgánů nebo zaměstnance vykonávající výhradně pomocné, obslužné nebo manuální práce nebo na ty, kdo takové práce řídí.

Některá zvláštní pravidla se týkají **vedoucích úředníků** (s odkazem na zákoník práce jsou to zaměstnanci pověřeni vedením, oprávnění ukládat úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat práci podřízených) a **vedoucích úřadů** (tajemník obecního či jinak označeného úřadu, ředitel krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy).

4. Historický vývoj právní úpravy povinností veřejných zaměstnanců na našem území

4.1 Institut veřejné služby

Institut veřejné služby, jak jej můžeme chápat v dnešním slova smyslu, se začíná na evropském kontinentu vyvíjet na konci 19. století. V této době nastává společenský, hospodářský, kulturní a sociální boom směřující k novodobé civilizaci. V těchto podmínkách dochází k **formování liberálního právního státu a rozvíjí se veřejné právo**. V souvislosti s tím dochází k odlišení veřejných zaměstnanců jako zvláštní sociální vrstvy a zároveň je postupně vytvářena specializovaná právní úprava jejich postavení. Právní stát pochopitelně nemohl ponechat ani tuto oblast v diskreční pravomoci nositelů veřejné správy a nadřízených úředníků. Účel, který byl tímto „úřednickým právem“ sledován, vystihují následující texty:

„Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organizačního včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, vyvolaly nutnost upravit-nejprve pro obor správy státní - služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy, regulace tím provedená sahá tak hluboko, že nejeví se snad jen jako modifikace předpisů všeobecného zákoníku občanského o smlouvě služební, nýbrž jako samostatný institut práva veřejného, přiměřený povaze věci potřebám z ní plynoucím. Analogické úpravy dostalo se pak během doby také služebnímu poměru zaměstnanců ostatních veřejných korporací územních.“¹⁰⁾

Podobně Slovník veřejného práva československého: „Veřejný zaměstnanec může být svým ustanovením povolán k aktivní účasti na výkonu veřejné správy a někdy - v oboru státní správy - může být pověřen tvořením státní vůle. Proto se nevytačilo vždy se soukromoprávním služebním poměrem..., nýbrž postupem doby byl vytvořen služební poměr upravený speciálními předpisy, odpovídajícími potřebám výkonu veřejné správy, s určitým zřetelem k osobním potřebám veřejného zaměstnance, který je dnes všeobecně uznáván za služební poměr veřejnoprávní“.¹¹⁾

¹⁰⁾ Rozsudek NSS z 13. listopadu 1920, č. 25, Boh. 1920, S. 783.

¹¹⁾ Zaměstnanci veřejní, Slovník veřejného práva Československého, svazek IV, s. 593.

4.2 Vývoj v českých zemích do roku 1914

Do roku 1914 lze charakterizovat především státní službu, a to jako služební poměr mezi státem a osobami, které byly od panovníka nebo jeho jménem ustanoveny jednotlivými státními orgány, aby za určitou odměnu a v jim vyměřeném oboru působnosti za stát vykonávaly vůči jeho příslušníkům jeho práva a povinnosti.¹²⁾ Úřednictvo bylo rozděleno na civilní a vojenské a vykonávalo službu vyšší či nižší ve smyslu zabezpečovaných úkolů.

Již v tomto období měli státní zaměstnanci uloženy **široký okruh zvláštních povinností**. Patřila mezi ně povinnost svědomitě plnit úkoly, respektovat zákony a platná nařízení, dodržovat služební poslušnost, být vždy nestranní, být slušní ke stranám, uchovávat úřední tajemství a nemít vedlejší zaměstnání. Dalšími omezeními byl zákaz samovolného opuštění státní služby a přijímání darů v úředních věcech. Kompenzací byla určitá zvláštní oprávnění.

4.3 Služební pragmatika

V roce 1914 byl přijat zákon o služebním poměru státních úředníků a zřízenců, tzv. **Služební pragmatika**.¹³⁾ Československo po svém vzniku v roce 1918 převzalo v podstatě beze změny systém služby císařského Rakouska, jehož byla služební pragmatika základem. Služební pragmatika z počátku neplatila pro Slovensko a Podkarpatskou Rus, které byly do vzniku Československé republiky součástí Uherského království. Přijetím zákona č. 269/1920 Sb. z. a n., kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského, byla platnost služební pragmatiky rozšířena i na Slovensko a Podkarpatskou Rus. Tento právní předpis platil s úpravami na území dnešní České republiky po celé období mezi oběma válkami, za nacistické okupace i v prvním období po osvobození Československa až do roku 1950.

Služební pragmatika upravovala zejména práva a povinnosti státních zaměstnanců, **průběh služebních vztahů a disciplinární odpovědnost**.

Služební vztah ke státu vznikal **jmenováním**. Spočíval v povinnosti řádně vykonávat službu, dodržovat služební předpisy a omezení uložená zákonem v zájmu výko-

¹²⁾ Ottův slovník naučný, díl 23, s. 483 - 484.

¹³⁾ Zákon z 25. ledna 1914, č. 15 ř.z. o služebním poměru úředníků a státních zřízenců (služební pragmatika).

nu služby. Hlavní odlišností od soukromoprávních pracovních vztahů byl státem zaručený služební postup a zásadní nezrušitelnost státnězaměstnaneckého vztahu (tzv. **definitiva**). Zaměstnanci se zařazovali do služebních tříd a platových stupnic. Služební pragmatika zavedla automatický časový postup do vyšší platové třídy, který byl později podmíněn úspěšným složením kvalifikační zkoušky.

Jak již bylo uvedeno, služební pragmatika se velmi podrobně zabývala povinnostmi státních zaměstnanců. K **povinnostem úředníků** patřila věrnost a poslušnost vládě republiky, povinnost dodržovat zákony. Úředník se měl plně a pilně věnovat službě a plnit povinnosti svého úřadu svědomitě, nestranně a nezištně. Měl si být vědom ochrany veřejných zájmů a nutnosti a povinnosti zdržet se a zabránit všemu, co by mohlo ohrozit řádný chod veřejné správy. Služební pragmatika obsahovala rovněž výčet konkrétních povinností, a to služební mlčenlivost, pravidelné konání služby, místo pobytu i např. povinnost hlásit uzavření sňatku. Velké množství často i zcela osobních údajů a informací, které byl úředník povinen o sobě sdělovat, a velké množství uložených povinností, měly vést k tomu, aby úředník ve svém soukromém životě nesnižoval svým chováním a způsobem života prestiž státní správy.

Takto byl státní úředník začleněn do organizační a funkční struktury svého zaměstnavatele mnohem více, než v případě zaměstnavatele soukromého. Příkazy ve formě zákona určovaly chování úředníka nejen ve služebním styku, ale i v soukromém životě, v době mimo službu.

Služební pragmatika upravovala i povinnost disciplinární, tzn. **disciplinární odpovědnost**. Státní úředník podléhá, stejně jako každý občan státu, odpovědnosti podle trestního zákona. K té navíc přistupuje při porušení stavovských a služebních povinností odpovědnost disciplinární. Úředníku bylo zaručeno samostatné posuzování činu před trestním soudem a před disciplinární komisí.

Při porušení výše uvedených povinností mohl zakročit představený daného úředníka a uložit mu pořádkový trest. Takovým trestem byla výstraha nebo pokuta. Jinak se věc projednala v disciplinárním řízení, kde bylo možné podle posouzení porušených povinností uložit jak pořádkový trest, tak trest disciplinární. Nejtěžším disciplinárním trestem bylo propuštění ze služby. Disciplinární povinnosti podléhali i státní úředníci ve výslužbě.

Zákonem č. 147/1933 Sb.z.a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců došlo k podrobnější úpravě stíhání porušení povinností úředníků v souvislosti

s předmětem úpravy tohoto zákona. Pro vznik odpovědnosti stačilo pouhé opomenutí. Rovněž zákon č. 131/1936 Sb.z. a n., o obraně státu, uložil pragmatikálním zaměstnancům nové povinnosti a rozšířil možnost administrativního propuštění v souvislosti s potřebami obrany státu, čímž byla v podstatě doplněna služební pragmatika.

Služební pragmatika kompenzovala přísnou úpravu povinností ustanoveními o právech státních úředníků. Tím bylo postavení veřejnoprávních zaměstnanců výhodnější oproti zaměstnancům soukromoprávním.

Jak již bylo uvedeno výše, platila služební pragmatika na našem území i přes určité změny až do roku 1950.

4.4. Období nacistické okupace

Nacistická okupace rozvrátila veřejnou službu zejména odstraňováním politicky nespolehlivých českých zaměstnanců (na čelném místě bývalých legionářů) především z vedoucích míst, rasovým pronásledováním židovských spoluobčanů a nuceným pracovním nasazením úředníků v říši nebo do vojensky důležitých odvětví v tzv. protektorátu.

4.5. Období po druhé světové válce

Po válce bylo především nutné zrušit okupační opatření, odporující československému právu, a napravit v mezích možností křivdy způsobené okupační mocností. K odškodnění zaměstnanců, kteří utrpěli v souvislosti s politickými poměry za okupace na právech a nárocích ze služebního poměru, resp. k jejich reaktivaci a reominaci, a k očistě veřejné správy od osob, které kolabovaly s okupanty, došlo **dekrety prezidenta republiky**.¹⁴⁾

4.6. Období totality

Období totality znamenalo **postátnění veřejné služby** a cílené podřízení státní správy ideologii a politice vládnoucí komunistické strany. Rokem 1948 dochází ke kádrovým čistkám a je odstartován proces postupného odstraňování práva veřejných

¹⁴⁾ Dekrety prezidenta republiky : ze dne 17. srpna 1945, č. 53 Sb., o odčinění křivd čl. veřejných zaměstnanců a ze dne 24. srpna 1945, č. 68 Sb., o reaktivaci veřejných zaměstnanců.

zaměstnanců. Demokratické instituty veřejné služby byly nahrazeny kádrovou politikou, která byla založena na politických prověrkách a na systému nomenklaturních funkcí. Důležité funkce, zejména v ústřední státní správě byly obsazovány členy strany, případně prověřenými pracovníky vedenými příslušnými stranickými sekretariáty.

V roce 1950 dochází k vydání zákona č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a zákona č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (tzv. soudcovský zákon). Tyto zákony upravily státní službu na základě jiné koncepce. Ta již nerozlišovala veřejnoprávní a soukromoprávní zaměstnanecké poměry a **státní službu stanovila jako zvláštní druh zásadně jednotného pracovního poměru**, který se vztahoval nejen na občanskou státní službu, ale i na ozbrojené složky. Právní úprava vycházela ze zásad platných obecně pro každý pracovní poměr a počítala s tím, že upraví jen potřebné odchylky, kdežto jednotlivé instituty tvořící jeho obsah budou upravovány obecně pro všechny pracovní poměry.

Jestliže před rokem 1950 byla služební pragmatika základním právním předpisem o službě, na který navazovaly další právní předpisy, platné jen pro službu, popřípadě veřejnou službu, po roce 1950 tomu bylo naopak. Z hlediska obsahu služebního (pracovního) poměru platily **obecné zákony a zákony o státních (popř. veřejných) zaměstnancích tvořily zvláštní úpravu jen v určitých v nich vymezených otázkách.**

Proces unifikace zaměstnaneckého práva byl završen přijetím zákona č. 65/1965 Sb., tj. zákoníku práce. Zvláštní potřeby v oblasti ozbrojených sborů, justice a některých služeb (např. zdravotnictví) byly řešeny formou odchylek od zákoníku práce. S účinností od 1.1.1966 byly zaměstnanecké vztahy zaměstnanců ústředních státních orgánů, obcí i jiných správních úřadů vztahy pracovními, platili pro ně tedy tytéž povinnosti jako pro ostatní zaměstnance.

4.7 Situace po listopadu 1989

Reforma veřejné služby, nezbytná součást transformace po listopadu 1989, spočívala v podstatě v omezených personálních změnách a dílčích aktivitách v oblasti vzdělávání, které většinou probíhaly živelně a nekoordinovaně.

Východiskem právní úpravy postavení veřejných zaměstnanců zůstává i nadále **zákoník práce**. Diferenciace pracovních vztahů byla prováděna formou zakotvení odchylek v konkrétní úpravě jednotlivých institutů. Průlom do absolutně shodného

postavení veřejných a ostatních zaměstnanců vnesla až novela zákoníku práce č. 231/1992 Sb., kterou bylo doplněno znění § 73, který se týká základního postavení zaměstnanců, o další povinnosti pro skupinu zaměstnanců, jejichž výčet je uveden v odst. 2. O konkrétním obsahu tohoto ustanovení bude pojednáno níže.

Dílicí změny, týkající se například povinnosti mlčenlivosti, sankcí za porušení této, příp. dalších povinností, regresního postihu veřejných zaměstnanců, kteří se podíleli na vzniku škody způsobené při výkonu veřejné správy, zakotvily některé další zákony.

V roce 1992 byly hlavní **nedostatky systému odměňování zaměstnanců-úředníků**, jehož základy byly položeny po roce 1950, odstraněny zákonem č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, který sjednotil principy odměňování v celé sféře veřejných služeb a správy. Práce v této oblasti jsou klasifikovány na základě jednotné analytické metody založené na kritériích hodnotících jejich složitost, odpovědnost a namáhavost a jsou rozčleněny do příslušných platových tříd. Pro každou platovou třídu jsou stanoveny platové tarify odstupňované podle počtu let odborné praxe. Zvýšené povinnosti a omezení jiné činnosti zaměstnanců v orgánech veřejné správy jsou oceněny platovými tarify zvýšenými o 25 %. Rozdíly v individuálním pracovním výkonu lze ocenit osobním příplatkem.

Hovoříme-li o právním statutu státního zaměstnance, nelze opomenout tzv. **lustrací zákon**.¹⁵⁾ Podle tohoto zákona je občan, který vykonává funkci v orgánech státní správy, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním povinen předložit prohlášení, že nebyl členem, příslušníkem nebo spolupracovníkem taxativně v zákonech vymezených institucí. Rovněž je nutné předložit před nástupem do této funkce prohlášení, kde je uvedeno, že nebyl a není spolupracovníkem žádné zahraniční zpravodajské nebo výzvědné služby.

Zákon o majetku České republiky a o jejím vystupování v právních vztazích¹⁶⁾ založil s účinností od 1. 1. 2001 pracovní vztahy zaměstnanců ve správních úřadech, které jsou organizačními složkami státu, jako vztahy ke státu. Ukončil tak neudržitelný stav, kdy jako zaměstnavatelé vystupovaly v právních vztazích úřady, tedy organizační

¹⁵⁾ Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích.

¹⁶⁾ Zákon č. 219/2000 Sb.

útvary bez právní subjektivity. K významnému prohloubení parlamentní kontroly veřejné správy a jmenovitě též veřejné služby došlo zřízením Veřejného ochránce práv.¹⁷⁾

Teprve v roce 2002 byly přijaty základní zákony, které upravují veřejnou službu.¹⁸⁾ V oblasti státní správy jde vůbec o jeden z prvních kroků její reformy, jejímž hlavním úkolem je překonat pozůstatky totality, především politizace, potlačení demokratických hodnot, alibismu, přehnaného rovnostářství, a dále pak i následky podcenění státní služby v 90. letech, tj. přetrvávající nejasnost v kompetencích a nedostatečné vymezení odpovědnosti, zanedbání péče o cílenou přípravu, nábor, objektivní výběr, odborný růst úředníků a o profesionální řízení správy včetně řízení personálního.

¹⁷⁾ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

¹⁸⁾ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, zákon č. 309/2002 Sb. a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

5. Povinnosti zaměstnanců podle zákoníku práce

5.1 Pracovní závazek

Pracovní poměr je právním vztahem, ze kterého oběma účastníkům, zaměstnanci i zaměstnavateli, vyplývá rozsáhlý soubor práv a povinností. Z pravidla zde určitým právům jednoho účastníka odpovídají příslušné povinnosti účastníka druhého a naopak. Jedná se tedy o **závazkový vztah synallagmatický**.

V tomto obsahovém vymezení pracovního poměru mají zvláštní význam ta práva a povinnosti účastníků, jejichž plněním je dosahován cíl sledovaný sjednáním pracovní smlouvy (tzv. pracovní závazek), a které trvají ode dne vzniku pracovního poměru až do jeho skončení.

Pracovní závazek, který je základem obsahu pracovního poměru, představuje ze strany zaměstnance konat ode dne vzniku pracovního poměru podle pokynů zaměstnavatele osobně práce podle pracovní smlouvy, ve stanovené pracovní době a dodržovat pracovní kázeň.

Zaměstnanec má zásadně povinnost konat pouze druh práce sjednaný v pracovní smlouvě a výlučně v místě takto sjednaném. **Sjednaná práce je vykonávána za mzdu, ve stanovené pracovní době a podle pokynů zaměstnavatele.**

Pracovní závazek zaměstnance má osobní povahu, znamená tedy povinnost zaměstnance konat osobně sjednanou práci bez možnosti nechat se při jejím výkonu zastoupit někým jiným. Osobní výkon práce je jedním ze základních znaků pracovního poměru, který proto smrtí zaměstnance končí.

Existence pracovního závazku je tedy nezbytným předpokladem realizace dalších práv a povinností účastníků v rámci pracovního poměru vyplývajících z právních předpisů obecně závazných i vnitřních, např. z pracovních řádů či z jiných vnitřních předpisů zaměstnavatele, z kolektivních smluv a z pracovní smlouvy.

5.2 Základní povinnosti zaměstnanců

K základním povinnostem zaměstnanců v pracovním poměru patří především **dodržování pracovní kázně** (§ 35 ZP). Jedná se v podstatě o kvalitu chování zaměstnance po dobu trvání pracovního poměru. Pojem pracovní kázně není zákoníkem práce

definován. Na základě poznatků pracovněprávní teorie se pracovní kázní rozumí kvalifikované lidské chování spočívající v plnění povinností vyplývajících z pracovního poměru.

Hlavním obsahem pracovní kázně jsou povinnosti, které slouží bezprostředně k zabezpečení bezchybného průběhu pracovního procesu, ale i povinnosti k jejichž realizaci dochází mimo něj (např. povinnost zaměstnance zachovávat služební či obchodní tajemství trvá jak v pracovní době tak mimo ni a pokračuje i po skončení pracovního poměru). U určitých kategorií zaměstnanců může pracovní kázeň zahrnovat také povinnost chovat se i v soukromém životě a na veřejnosti tak, aby nebyla poškozena prestiž jeho zaměstnavatele či profese.¹⁹⁾

Vzhledem k tomu, že již neexistuje možnost, aby zaměstnavatelé ukládali za porušení pracovní kázně kárná opatření, vyskytují se v praxi problémy právě s řešením postihů za porušení pracovní kázně. Objevují se tzv. postihy různého druhu, jako jsou např. pokuty a jiné druhy sankcí.

Základní povinnosti zaměstnanců stanoví přímo zákoník práce, jehož úprava umožňuje určitou diferenciaci pro vymezený okruh zaměstnavatelských subjektů. Právní úprava rozlišuje **základní povinnosti zaměstnanců a základní povinnosti vedoucích zaměstnanců.**

Demonstrativní výčet základních povinností zaměstnanců je uveden v § 73 zákoníku práce. Konkretizaci těchto povinností nalezneme jednak přímo v zákoníku práce v rámci jednotlivých institutů a v prováděcích předpisech, v předpisech týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, dále pak v pracovních řádech a ostatních vnitřních předpisech, v kolektivních smlouvách, ve smlouvě pracovní i v jiných typech smluv a také v pokynech zaměstnavatele a nadřízených.

Povinností všech zaměstnanců je zejména:

- pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plnit pokyny nadřízených vydané v souladu s právními předpisy, dodržovat zásady spolupráce s ostatními zaměstnanci,
- dodržovat a plně využívat stanovenou pracovní dobu a pracovní prostředky k vykonávání dohodnutých prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly,

¹⁹⁾ Kalenská, M.: *K pojmu pracovního závazku a jeho vztahu k pracovní kázní*, in : *Úloha práva při řízení národního hospodářství*, Praha : ÚSP ČSAV, 1984, s. 242 - 246.

- dodržovat právní předpisy vztahující se k vykonávané práci (neznalost zákona neomlouvá) a dodržovat i ostatní předpisy vztahující se k vykonávané práci, pokud s nimi byli řádně seznámeni, prohlubovat si soustavně kvalifikaci k výkonu sjednané práce, řádně hospodařit s prostředky, které jim zaměstnavatel svěřil a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím,
- a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.

S povinností zaměstnanců *pracovat podle svých sil, znalostí a schopností* (§ 73 odst. 1 písm. a) ZP) úzce souvisí povinnost stanovená v § 141 zákoníku práce, týkající se prohlubování (udržování, obnovování) kvalifikace k výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě.

Výkon pracovní činnosti zaměstnanců bývá zpravidla regulován pokyny nadřízených. Povinnost *plnit pokyny svých nadřízených* se týká pouze takových pokynů, které jsou v souladu s právními předpisy, včetně předpisů vnitřních, a s pracovní smlouvou. V případě, že by byl vydaný pokyn v rozporu s výše uvedenými předpisy či pracovní smlouvou nebo zaměstnanec nebyl k udělení takového pokynu oprávněn (§ 9 odst.3 ZP), nepředstavuje takové nesplnění porušení pracovní kázně.

Další povinností demonstrativně uvedenou v § 73 odst. 1 písm. a) je povinnost *dodržovat zásady spolupráce s ostatními zaměstnanci*. Zákoník práce však obsah těchto zásad blíže nevymezuje, konkretizovány nejsou ani v jiných právních předpisech. Je však zřejmé, že tyto zásady nepředstavují pouze právní povinnosti, ale i určitá morální pravidla slušných mezilidských vztahů. Dodržování zásad spolupráce ovlivňuje kvalitu plnění pracovních povinností zaměstnanců. Porušení těchto zásad se zpravidla negativně odráží v atmosféře pracovního kolektivu a v určitých případech může ohrozit pracovní čest a důstojnost zaměstnanců nebo dokonce naplnit skutkovou podstatu trestného činu.²⁰⁾

Zákoník práce ukládá zaměstnancům také povinnost *plně využívat pracovní doby a výrobních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly* (§ 73 odst. 1 písm. b) ZP). Bližší konkretizace plného využívání pracovní doby je stanovena v § 88 zákoníku práce. Podobně jako u následně uvedených povinností je faktické plnění této povinnosti podmíněno realizací povinností zaměstnavatele

²⁰⁾ Srov. Barancová, E.: *Základné práva a povinnosti pracovníka*, Bratislava: Práca, 1990, s. 166 - 167.

vytváret podmínky pro úspěšné plnění pracovních úkolů, která zahrnuje i bezchybnou organizaci práce, při které nedochází k časovým ztrátám a plýtváním fondem pracovní doby.

Další základní povinností zaměstnanců je povinnost *dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané a dodržovat ostatní předpisy vztahující se k této práci, pokud s nimi byli řádně seznámeni* (§ 73 odst. 1 písm. c) ZP). Pod pojmem právní předpisy se podle § 272 odst. 1 rozumějí obecně závazné právní předpisy. Jedná se o předpisy, jež se vztahují k jimi vykonávané práci. Zaměstnanci mají povinnost takové předpisy dodržovat, aniž by měl zaměstnavatel povinnost je s nimi předem seznámit. Řádný výkon práce však předpokládá znalost všech předpisů, které se na ni vztahují. Jedná se však o takové právní předpisy, které nejsou publikovány ve Sbírce zákonů a zpravidla ani nejsou běžně přístupné. Aby zaměstnanci vznikla odpovědnost při jejich porušení, je třeba, aby s takovými předpisy byli zaměstnavatelem předem řádně seznámeni. Jedná se především o předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, kterou vykonávají. Zaměstnanec musí být také podle § 35 odst. 2 řádně seznámen s kolektivní smlouvou a s vnitřními předpisy jakož i s pracovním řádem platným u zaměstnavatele.

Zaměstnanci jsou rovněž povinni *řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a strážet a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele* (§ 73 odst. 1 písm. d) ZP).

Povinnost ochrany majetku zaměstnavatele je dále rozvedena v rámci povinnosti prevenční v § 171 zákoníku práce, který konstatuje, že zaměstnanec je povinen počínat si tak aby nedocházelo ke škodám na zdraví a majetku ani k bezdůvodnému obohacení na úkor společnosti nebo jednotlivce. Důsledkem zaviněného porušení výše uvedené povinnosti může být na straně zaměstnance vznik odpovědnosti za škodu, případně i vznik trestní odpovědnosti.

Zaměstnanec také nesmí jednat *v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele*. Tyto oprávněné zájmy nejsou v zákoníku práce blíže specifikovány. Zaměstnanec je může porušit svým jednáním a konáním. Konkretizace povinností, které je zaměstnanec povinen zachovávat, aby se nedostal do rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele, bývá zpravidla uvedena v pracovním řádu, případně v kolektivní smlouvě či přímo ve smlouvě pracovní. Porušení této povinnosti může mít za následek nejen odpovědnost pracovněprávní, ale i administrativní či trestněprávní.

5.3 Výkon jiné výdělečné činnosti

Vedle těchto povinností upravuje obecně zákoník práce i další povinnost, týkající se mimopracovní doby z hlediska určitého zaměstnavatele konkrétního zaměstnance. Zaměstnanci totiž mohou vedle svého zaměstnání vykonávaného v pracovněprávním vztahu vykonávat výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, u kterého jsou zaměstnání, jen s jeho **předchozím písemným souhlasem** (§ 75 ZP).

Účelem tohoto ustanovení je omezení nežádoucího stavu, který se projevuje v souvislosti s neomezenou možností podnikání, které je většinou prováděno zaměstnanci vedle jejich zaměstnání konaného v pracovněprávním vztahu. Zaměstnanci při něm často využívají a zneužívají poznatků a informací, včetně výsledků práce dosažených při výkonu práce v pracovněprávním vztahu.

Výdělečnou činností se rozumí jakákoliv výdělečná činnost, bez ohledu na to, v jakém právním vztahu je vykonávána a zda přinese zamýšlený zisk. Rozhodující je, že je za účelem dosažení zisku vykonávána. Výdělečná činnost musí být spojena s aktivní činností, kterou proto není pouhé vlastnictví akcií či majetkový vklad, pokud není současně spojen s výkonem práce.

Předmět činnosti zaměstnavatele je zjistitelný ze živnostenského oprávnění, zakládací listiny, ze zápisu v obchodním rejstříku apod. Nejde tedy o to, že by zaměstnanec nemohl vykonávat stejnou činnost, kterou vykonává u jednoho zaměstnavatele ještě u zaměstnavatele druhého, ale **nesmí jít o činnost, která je hlavním předmětem činnosti zaměstnavatele**.

Udělený souhlas může zaměstnavatel kdykoliv písemně odvolat. V odvolání souhlasu je zaměstnavatel povinen uvést důvody změny svého rozhodnutí. Dotyčný zaměstnanec je poté povinen bez zbytečného odkladu výdělečnou činnost ukončit (§ 75 odst. 2 ZP).

V případě, že by zaměstnanec o předchozí písemný souhlas zaměstnavatele nepožádal nebo vykonával jinou výdělečnou činnost shodnou s předmětem podnikání zaměstnavatele bez tohoto souhlasu, dopouští se porušení pracovní kázně a vystavuje se tak sankčnímu postihu.

Omezení pracovní činnosti podle § 75 odst. 1 zákoníku práce se **nevztahují na výkon vědecké, pedagogické, publicistické, literární a umělecké činnosti** (§ 75 odst. 3 ZP).

Výdělečnou činnost, která není shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, u něhož jsou zaměstnanci v pracovněprávním vztahu, mohou tedy zaměstnanci v době uzavřeného pracovněprávního vztahu vykonávat bez omezení. Vzhledem ke kogentní úpravě tohoto ustanovení není přípustné další omezení výdělečné činnosti, a to ani pracovní smlouvou, případně v pracovním řádu, případně podmíněním jejího výkonu předchozím souhlasem zaměstnavatele.

5.4 Základní povinnosti vedoucích zaměstnanců

Konkretizací a doplněním základních povinností zaměstnanců je stanovení základních povinností vedoucích zaměstnanců (§ 74 ZP).

Vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele se rozumí především jeho orgány, tj. u zaměstnavatele, který je právnickou osobou, jeho statutární orgán a u zaměstnavatele, který je osobou fyzickou, zaměstnavatel. Dále jsou vedoucími zaměstnanci i jeho další zaměstnanci, kteří jsou pověřeni vedením na jednotlivých stupních řízení, jsou oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny.

Vedoucí zaměstnanci jsou tedy dále povinni:

- řídit a kontrolovat práci svých podřízených,
- pravidelně hodnotit poměr zaměstnanců k práci a k pracovnímu kolektivu a pracovní výsledky svých podřízených,
- organizovat práci v zájmu zvyšování produktivity práce a dbát na to, aby výroba odpovídala podle hospodářských a technických možností požadavkům technicko-ekonomického rozvoje,
- vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci,
- zabezpečovat odměňování zaměstnanců podle pracovních a kolektivních smluv, platných obecně závazných mzdových předpisů a vnitřních mzdových předpisů a diferencovat mzdy zaměstnanců podle jejich výkonnosti a zásluh o konečné výsledky práce,
- vytvářet příznivé podmínky pro zvyšování odborné úrovně zaměstnanců a pro uspokojování jejich kulturních a sociálních potřeb,

- zajišťovat, aby nedocházelo k porušování pracovní kázně a k neplnění povinností,
- zabezpečovat přijetí včasných a účinných opatření k ochraně majetku zaměstnavatele.

I na vedoucí zaměstnance se vztahují § 35 odst. 1 písm. b) a § 73 zákoníku práce, které shodně stanoví povinnosti vyplývající z pracovního poměru všem zaměstnancům. Ustanovení § 74 zákoníku práce tak uvedené povinnosti pro vyjmenované zaměstnance rozšiřuje. Porušením pracovní kázně pro tyto zaměstnance je jak neplnění povinností uvedených v § 73, tak i v § 74 s důsledky z toho vyplývajících.

Také z tohoto demonstrativního výčtu základních povinností vyplývá řada dalších dílčích povinností, které jsou blíže rozvedeny a konkretizovány v příslušných ustanoveních zákoníku práce, v prováděcích předpisech, v pracovních řádech a kolektivních smlouvách.

5.5 Zvláštní povinnosti zaměstnanců upravené v zákoníku práce

Novelou zákoníku práce č. 231/1992 Sb. bylo doplněno znění § 73, který se týká základního postavení zaměstnanců, o další povinnosti pro některé skupiny zaměstnanců. Šlo o průlom do dříve absolutně shodného postavení veřejných a ostatních zaměstnanců. Pouze tato zvláštní úprava obsažená v § 73 odst. 2 až 6 zákoníku práce částečně odlišuje zaměstnanecké poměry zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech od zaměstnaneckých poměrů všech ostatních zaměstnanců.

Okruh zaměstnanců, kterých se zvýšené povinnosti dotýkají, je v § 73 odst. 2 taxativně vymezen a zahrnuje: zaměstnance orgánů státní správy, územních samosprávných celků zařazených do obecního úřadu, městského úřadu, magistrátu statutárního města nebo magistrátu územně členěného statutárního města, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy a úřadu městské části hlavního města Prahy, s výjimkou úředníků územních samosprávných celků podle zvláštního právního předpisu, zaměstnanci územních samosprávných celků zařazení v obecní policii, soudů a státních zastupitelství, Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru ČR, ozbrojených sil, BIS, Vězeňské služby, Probační a mediační služby, Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu, Kanceláře Veřejného

ochránce práv, Úřadu pro zastupování ve věcech majetkových, Úřadu vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, Úřadu pro ochranu osobních údajů, ČNB, státních fondů, chráněných krajinných oblastí a národních parků.

Okruh uložených povinností vychází z postavení státních či jiných orgánů a organizací, u nichž jsou tyto zaměstnanci v pracovním poměru. Tyto povinnosti směřují **k zajištění nestrannosti a neovlivnitelnosti těchto zaměstnanců, zejména při výkonu rozhodovací pravomoci a v omezení jejich podnikatelské činnosti.** Tato ustanovení však mají subsidiární charakter a jejich aplikace přichází v úvahu pouze tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (např. zákon 238/1992 Sb., o střetu zájmů, v platném znění).

Pro tento okruh zaměstnanců, kromě základních povinností uvedených v § 73 odst. 1 ZP, které byly rozvedeny výše, platí následující specifické povinnosti uvedené v § 73 odst. 2:

- jednat a rozhodovat nestranně,
- zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestranné rozhodování,
- zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se tito zaměstnanci dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám,
- nepřijímat v souvislosti s výkonem zaměstnání dary a jiné výhody s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných jejich zaměstnavatelem nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv,
- zdržet se takového jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, především nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

První z těchto specifických povinností je *povinnost jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování* (§ 73 odst. 2 písm. a) ZP).

Zásada nestrannosti patří k základním principům, na kterých je vybudována demokratická státní správa. Obsahem požadavku nestrannosti je povinnost nezúčastněnosti, neutrality a nepodjatosti. Její praktická realizace souvisí s konkrétním jednáním a rozhodováním zaměstnanců orgánů státní správy a dalších státních orgánů. Tito

zaměstnanci jsou povinni jednat a rozhodovat tak, aby nestránili některé osobě, skupině osob, politické straně nebo hnutí.

Další povinností je *povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám* (§ 73 odst. 2 písm. b) ZP).

Jedná se o povinnost, která vyplývá z ochrany zájmů státu, jednak z ochrany zájmu jednotlivých občanů před indiskrecí. Vztahuje se kromě státního, obchodního a služebního tajemství také na všechny informace, které se příslušní zaměstnanci dozvěděli při výkonu práce nebo v souvislosti s ní a které v zájmu jejich zaměstnavatele či zúčastněných osob mají zůstat utajeny. Skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti, nesmějí být sděleny „nepovolaným osobám“. Okruh těchto osob v právních předpisech nebývá definován, vyplývá však z dalších předpisů a interních instrukcí, které se týkají služební kompetence, způsobu a stupně utajování apod. Shora uvedené neplatí, pokud by zaměstnanci byli této povinnosti zproštěni statutárním orgánem nebo jím pověřeným vedoucím zaměstnancem, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (např. § 54 zákona 22/1992 Sb., o Státní bance Československé).

Povinnost mlčenlivosti vyplývá i ze zákona č. 148/1998 Sb., o utajovaných skutečnostech, ve znění pozdějších předpisů.

Povinnost nepřijímat v souvislosti s výkonem zaměstnání dary nebo jiné výhody s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných jejich zaměstnavatelem, nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv (§ 73 odst. 2 písm. c) ZP), je povinností, která má plnit funkci prevence před pokusy o korupci státních zaměstnanců. Zkorumpovaný úředník není zárukou nestrannosti.

Poslední z výčtu uvedených povinností se vztahuje k ochraně veřejného zájmu, jemuž mají uvedení zaměstnanci dávat přednost před zájmy vlastními nebo jiných osob, a musejí se z toho důvodu *zdržet 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* (§ 73 odst. 2 písm. d) ZP).

Práce ve státní správě je projevem důvěry v morální kvality zaměstnance, který nesmí získané poznatky a informace zneužít k pochybným cílům (např. k psychickému nátlaku) nebo k získání či zprostředkování výhod nebo prospěchu pro sebe nebo jinou osobu.

V zájmu předcházení pochybnostem o nestrannosti příslušných státních zaměstnanců a zneužívání jejich postavení jsou pro ně v zákoníku práce stanoveny určitá **omezení týkající se soukromého podnikání** (srov. § 73 odst. 3, 4 a 5). Tito zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost a sami mohou podnikat jen s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele, nejde-li o vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou činnost či o správu vlastního majetku, kterou mohou vykonávat bez omezení. Zaměstnavatel sám posoudí, zda případná podnikatelská aktivita zaměstnance by mohla, vzhledem k jeho postavení, nepříznivě ovlivnit veřejné mínění o jeho nezávislosti a nestrannosti. Co se rozumí podnikatelskou činností, kontrolními a řídicími orgány právnických osob, upravuje především obchodní zákoník.

Podnikatelskou činností se podle § 2 obchodního zákoníku rozumí *soustavná činnost prováděná podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku*. Podnikáním je jak účast společníka či zakladatele v některé z obchodních společností založených za účelem podnikání, tak i podnikání fyzických osob. Ty mohou podnikat na základě živnostenského zákona či na základě zákonů jiných, které upravenou činnost považují za podnikání, i když k ní není nutné živnostenské oprávnění, např. advokáti, auditoři, daňoví poradci.

Ze zákazu této činnosti je **přípustná výjimka** pro případ, že jsou do kontrolních a řídicích orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost vysláni svým zaměstnavatelem a současně s tímto členstvím nepobírají žádnou odměnu. Vyslání je pro tyto zaměstnance plněním pracovních povinností, za něž pobírají mzdu od vysílajícího zaměstnavatele.

Neplnění těchto povinností je pod sankcí **rozvázání pracovního poměru** výpovědí pro porušení pracovní kázně z důvodů uvedených v § 46 odst. 1 f) zákoníku práce, popřípadě též okamžitým zrušením pracovního poměru, došlo-li k porušení pracovní kázně zvláště hrubým způsobem podle § 53 odst. 1 b) zákoníku práce.

Na zaměstnanecké (pracovní) poměry vedoucích zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech (srov. § 9 odst. 3 zákoníku práce) se vztahuje lustrační zákon.

5.6 Některé další povinnosti

Povinnosti zaměstnanců nejsou uvedeny pouze v § 73 - 75 zákoníku práce, ale nalezneme je i na jiných místech v zákoníku práce.

Podle § 7 zákoníku práce *nikdo nesmí výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů zneužívat na újmu jiného účastníka pracovněprávního vztahu nebo k ponižování jeho lidské důstojnosti*. Poprvé u nás bylo definováno novelizovaným zákoníkem práce k 1. lednu 2001 i **sexuální obtěžování** v souvislosti s jeho zakázáním v pracovněprávních vztazích. Jde o nežádoucí chování sexuální povahy na pracovišti, které je nevíтанé, nevhodné nebo urážlivé, nebo které může být druhým účastníkem pracovněprávního vztahu oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí, která ovlivňují výkon práv a povinností, vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Při sexuálním obtěžování, stejně tak jako při jiné diskriminaci, bude mít zaměstnanec právo domáhat se zastavení tohoto porušování práva nebo obtěžování, odstranění následků a přiměřeného zadostiučinění, a to u vedoucích zaměstnanců svého zaměstnavatele, příp. na odborových nebo kontrolních orgánech. V případě, že nedojde k nápravě, může se zaměstnanec obrátit i na soud a požadovat zde i případnou náhradu nemajetkové újmy, jestliže došlo ke značné míře snížení jeho důstojnosti či vážnosti na pracovišti.

Za zdůraznění stojí též povinnosti uvedené v hlavě osmé zákoníku práce. Jedná se o povinnosti týkající se **ochrany zdraví a majetku**. Zaměstnanec je povinen si v práci neustále počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví (jeho i ostatních spolupracovníků i dalších občanů), majetku zaměstnavatele i spoluzaměstnanců i občanů, s nimiž přichází v důsledku výkonu svého povolání do styku, ani k bezdůvodnému obohacení na úkor společnosti nebo jednotlivce. Na hrozící škodu je zaměstnanec povinen upozornit vedoucí zaměstnance. Je-li k odvrácení škody třeba zákroku, je zaměstnanec povinen tak učinit, pokud mu v tom nebrání důležitá okolnost nebo jestliže by tím vystavil vážnému ohrožení sebe nebo své spolupracovníky, popř. osoby blízké. Platí též obecná povinnost pro všechny zaměstnance oznamovat svému nadřízenému, nemá-li vytvořeny všechny potřebné pracovní podmínky (srov. § 171 ZP).

V zájmu bezpečnosti o ochrany zdraví při práci mají zaměstnanci rovněž významné povinnosti, které nalezneme v ustanovení § 135 zákoníku práce.

Jak již bylo výše uvedeno, zaměstnanci mají řadu dalších povinností, které jsou blíže rozvedeny a konkretizovány v příslušných ustanoveních zákoníku práce, v prováděcích předpisech, v kolektivních smlouvách a pracovních řádech.

5.7 Pracovní řád

Pracovní řád je významným pracovněprávním aktem zaměstnavatele, který blíže rozvádí v souladu s právními předpisy ustanovení zákoníku práce, a to podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele.

Zákoník práce předpokládá, že pracovní podmínky, zejména práva a povinnosti zaměstnanců a zaměstnavatelů, by měly v jednotlivých zaměstnavatelských subjektech upravovat právě pracovní řády. Zaměstnavatelské organizace, které jsou uvedeny v § 73 odst. 2 zákoníku práce, tedy především státní orgány, jsou dokonce povinni pracovní řád vydat.

Významnou zásadou při vydávání pracovních řádů je **účast odborových orgánů**. Pracovní řád je možné vydat pouze s předchozím souhlasem příslušného odborového orgánu, a to pod sankcí neplatnosti. Totéž platí při vydávání pracovních řádů nadřízenými. V případě, že v zaměstnavatelské organizaci odbory nepůsobí, je pochopitelně možné vydat pracovní řád bez souhlasu odborových orgánů.

Pracovní řád je **závazný jak pro zaměstnavatele, tak pro všechny jeho zaměstnance**, musí být vydán v písemné podobě, všichni zaměstnanci s ním musí být řádně seznámeni a musí být veřejně přístupný, rozumí se, že v pracovní době a na pracovišti. Stejný postup platí i při všech změnách pracovního řádu. Pracovní řád nabývá účinnosti dnem, který je v něm stanoven, nejdříve však dnem, kdy byl u zaměstnavatele vyhlášen.

Obsah pracovního řádu musí být v souladu se zákoníkem práce a ostatními obecně závaznými pracovními předpisy. Nemůže tedy ukládat zaměstnancům další povinnosti a nelze v něm ani zakládat nebo zvyšovat či omezovat stanovené pracovněprávní ani jiné nároky zaměstnanců. V pracovním řádu je tak možné stanovit např. postup při určování nástupu na dovolenou nebo postup při prokazování překážek v práci. Dále je možné v pracovním řádu upravit formy a způsoby evidence pracovní doby, práce přesčas, postup při uplatňování odpovědnosti za škodu ze strany zaměstnance i zaměstnavatele. **Zákoník práce nestanoví povinný obsah pracovního řádu.** Záleží vždy pouze na rozhodnutí zaměstnavatele, pokud působí u zaměstnavatele odborový orgán, záleží i na jeho souhlasu, co považuje za nutné či účelné v pracovním řádu upravit. Obsah je však odvislý od konkrétních podmínek a zvyklostí jednotlivých zaměstnavatelů.

Porušování povinností vyplývajících z pracovního řádu je považováno za porušení pracovní kázně.

6. Právní úprava veřejné služby v ČR

6.1. Ústava

Právní reforma v oblasti veřejné služby po roce 1989 nešla cestou rámcové právní úpravy. Naopak postupně byly upravovány právní poměry soudců, státních zástupců, policistů, vojáků z povolání aj.²¹⁾ Potvrzení a vyústění tohoto přístupu se dostalo v Ústavě ČR, která obsahuje jediné ustanovení o této otázce v čl. 79 odst. 2: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.

Jaká má tato právní úprava být ústava výslovně nestanoví. Ústavní pořádek zahrnující normy a principy demokratického právního státu však dává dostatečnou oporu pro vymezení základních ústavních principů veřejné služby. Veřejná služba spočívá na demokratických hodnotách, a to jak ve svém vnitřním uspořádání, tak v celé své činnosti. Je založena na úctě k právům a svobodám člověka a občana a na uplatňování veřejné moci jako služby všem občanům (čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy). Je zaručen rovný přístup k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny). Veřejní zaměstnanci požívají stejného práva svobod a jejich ochrany jako ostatní občané (čl. 36 Listiny). Vyloučena je diskriminace z ideologických nebo jiných důvodů. Pokud je ve veřejném zájmu třeba omezit některá práva veřejných zaměstnanců, je tak možno učinit pouze zákonem, za dodržení podmínky rovnosti a vázanosti těchto omezení na účel, pro který byla stanovena. Některá omezení práv vyjmenovaných skupin veřejných zaměstnanců umožňuje přímo Listina, a to v čl. 27 odst. 4: Právo na stávkou je zaručeno za podmínek stanovených zákonem, toto právo nepřísluší soudcům, prokurátorům, příslušníkům ozbrojených sil a příslušníkům bezpečnostních sborů.

Zákonodárce importoval do služebního práva nepřímo i povinnost řídit se **principy dobré správy**, když uložil Veřejnému ochránci práv chránit práva osob mj. před jednáním úřadů, které těmto zásadám neodpovídá.²²⁾

6.2. Úprava veřejné služby v dalších zákonech

Veřejnou službu upravují zejména služební zákon (a doprovodný zákon k němu) a zákon o úřednících územních samosprávných celků.²³⁾

²¹⁾ Např. zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, zákon č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců, zákon č. 412/1993 Sb., o státním zastupitelství aj.

²²⁾ Srov. čl. 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.

²³⁾ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, zákon č. 309/2002 Sb. a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Služební zákon upravuje služební poměry státních zaměstnanců, organizační věci státní služby, přípravu na službu, řízení ve věcech služby a odměňování státních zaměstnanců (tj. zaměstnanců, kteří ve veřejnoprávním služebním poměru vykonávají státní správu ve správních úřadech). Dále se vztahuje na odměňování a organizační věci ostatních zaměstnanců působících ve správních úřadech v pracovním poměru.

Zákoník práce se na státní zaměstnance podléhající služebnímu zákonu „*vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy*“ (§ 4 ZP). Služební zákon založil **působnost zákoníku práce** ve služebních věcech v **širokém rozsahu**. Ve věcech podmínek výkonu služby, náhrady škody, participace zaměstnanců na řízení služby aj. odkazuje na četná ustanovení zákoníku práce v postavení *lex specialis* ve vztahu ke služebnímu zákonu. Rovněž právní způsobilost a způsobilost k právním úkonům státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce.

Na rozdíl od státních zaměstnanců **úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru** k těmto celkům. Zákon o úřednících je v poměru speciality k zákoníku práce. Upravuje částečně odchylně od obecných pracovních poměrů zejména podmínky vzniku a průběh pracovního poměru, povinnosti a vzdělávání úředníků.

Odlíšné systémové uspořádání státní služby a právních poměrů úředníků územní samosprávy je dnes běžnou záležitostí. Zatímco státní aparát z povahy věci implikuje zásadní jednotu svého uspořádání, jednotlivým subjektům územní samosprávy se přiznává právo na uspořádání vlastních organizačních a personálních poměrů (srov. též s Evropskou chartou místní samosprávy).²⁴⁾ Tomu lépe vyhovuje pracovní smlouva, kterou lze upravit podmínky služby a odměňování pružněji, než by to dovolil veřejnoprávní zákon s kogentními právními normami.

Celá řada zvláštních zákonů, zejména pak těch, které upravují výkon správy v jednotlivých oborech služby, upřesňuje nebo doplňuje povinnosti veřejných zaměstnanců, stanoví zvláštní předpoklady pro zastávání určitých funkcí, upravuje právní odpovědnost aj.

Mezi opodstatněnou diferenciací a roztríštěním poměrů zaměstnanců ve veřejném sektoru bez nezbytné koordinace státní politiky v ekonomických a právních záležitostech je ovšem velký rozdíl. Neodůvodněné nebo špatně nastavené difference působí proti efektivitě zajišťování veřejných služeb.

²⁴⁾ Publikován pod č. 181/1999 Sb.

7. Státní služba v ČR

7.1 Příprava právní úpravy občanské státní služby

Právní úprava občanské státní služby byla připravována dlouhou dobu. Pracovalo se na ní s přestávkami již od roku 1992. Předchozí pokusy o přípravu právní úpravy služby se neseťkaly s úspěchem, který by byl završen schválením příslušných zákonů.

Právní úprava služby byla po celou dobu přípravy stížena výrazným politickým nábojem spočívajícím ve vztahu ke státnímu aparátu, který působil ve státní správě před rokem 1990, jakož i tím, že počet fyzických osob, jichž se týká, je nemalý a případná kompenzační opatření představují zvýšený požadavek na státní rozpočet. To se projevilo zejména v odmítnutí návrhu na zavedení tzv. definitivy, tedy služby stálé a trvání na platnosti tzv. lustračního zákona i ve službě.

7.2 Projekt právní úpravy služby

Projekt právní úpravy služby se skládá ze tří zákonů:

1. 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),

2. zákon č. 219/2002 Sb., kterým se provádějí příslušné změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

3. zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Služební zákon měl původně nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2004. V současné době je jeho účinnost odložena k 1. lednu 2007. K tomuto odkladu vedly vládu především finanční důvody. Vyjmenovaná ustanovení služebního zákona však nabyla účinnosti již dnem vyhlášení, kterým byl 28. květen 2002. Přestože služební zákon ještě nestačil nabýt účinnosti, došlo již k jeho novelizaci.

Taktéž účinnost zákona č. 309/2002 Sb. byla odložena k 1. lednu 2007.

Zákon č. 219/2002 Sb. nabyl účinnosti již dnem vyhlášení, tímto dnem byl 28. květen 2002.

7.3 Důvody pro přijetí právní úpravy služby

Dosavadní pracovněprávní úprava zaměstnaneckých vztahů zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech nevyhovuje požadavkům společnosti a státu z formálně právních ani věcných důvodů, ale ani z hlediska mezinárodního.

7.3.1 Hledisko formálně právní

Z tohoto hlediska je potřeba akcentovat naplnění již zmíněného čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky, který stanoví, že *právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*

7.3.2 Hledisko věcné

Naléhavost právní úpravy státní služby si vyžaduje reálné **personální vybavení ministerstev a správních úřadů**, od něhož se odvíjí kvalita jejich fungování. Lze konstatovat, že práce zaměstnanců v ministerstvech a správních úřadech je podceňována a znevažována. Opomíjena je i skutečnost, že být kvalitním státním úředníkem vyžaduje odbornou průpravu, dlouhodobé zapracování do profese a získání potřebných zkušeností.

Státní správa zatím není v České republice považována za stabilizující prvek, který by neměl být ovlivňován výsledky voleb. Z pohledu politických stran se na vybraná funkční místa nahlíží jako na určité výhody, které lze úspěšnými volbami získat.

Zaměstnaneckým vztahům na ministerstvech a jiných správních úřadech chybí jednotná organizace a řízení, organizace dalšího vzdělávání. Ke zlepšení služby veřejnosti je zapotřebí posílení akceschopnosti fungování státní správy. Mezi další chybějící atributy patří její nestrannost, vymezení politické závislosti zaměstnanců a dosažení potřebné míry stability zaměstnaneckých vztahů. Volné úvaze vedoucích správních úřadů jsou ponechána rozhodování o organizačních strukturách příslušných úřadů,

o počtech a názvu funkcí vedoucích zaměstnanců a jimi řízených organizačních útvarů.

Některé činnosti, za které ústřední orgán státní správy podle zákona nese odpovědnost, nejsou dostatečně strukturálně ani personálně zajištěny. Ministerstva, včetně jiných ústředních orgánů státní správy, odpovídají podle tzv. kompetenčního zákona za náležitou úpravu věcí, patřících do působnosti České republiky. Mají také připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů, mnohdy však zadávají přípravu návrhů zákonů a dalších vládních materiálů za úplatu jiným subjektům komerčního charakteru.

Ani dosavadní systém odměňování nevyhovuje požadavkům na odměňování ve státní službě. Motivující odměna je ve značné míře závislá na subjektivním posuzování její náročnosti a zaručená složka platu je nízká.

7.3.3 Hledisko mezinárodní

Neexistence služebního zákona, který by se týkal civilních státních zaměstnanců, byla nepříznivá i z mezinárodního hlediska. Přijetí zákona o státní službě, který by měl vytvořit i základní podmínky pro zkvalitnění české státní služby, bylo jednou z podmínek přijetí České republiky do Evropské unie. Neexistence společného právního rámce státní služby v České republice, nekoordinovaný nábor, nejasná kritéria výběru a smluvní ustanovení, která váží zaměstnance ke konkrétnímu ministerstvu a nikoliv k českému státu, dle odborných studií Mezinárodního úřadu práce v Ženevě i Střediska evropských studií, vede nevyhnutelně k neúčinnému využívání personálu a tomu, že česká státní správa neláká prvotřídní kvalifikované odborníky.²⁵⁾

Na potřebu přijmout zákon upravující zaměstnanecké vztahy státních zaměstnanců upozorňovala i **Evropská komise a některé další mezinárodní organizace.**

Evropská komise naznačila v Bílé knize pro přípravu přidružených zemí ke vstupu do vnitřního trhu Unie (1995), že vedle sblížení právních předpisů těchto zemí s právem společenství je nedílným požadavkem úspěšného vstupu i existence a účinné fungování institucí, které zajistí aplikaci komunitárního práva a komunitární politiky. Vybudování konsolidované státní správy lze zabezpečit právní úpravou státní služby.

²⁵⁾ Blíže viz. článek Kahle, B.: "krize personalistiky?!", *Práce a mzda*, 1993, č. 12 - 13.

Vytvoření a zdokonalení státní služby v členských zemích věnuje pozornost i Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

V pravidelné zprávě za rok 1999 Evropská komise o České republice k přípravě právní úpravy státní služby uvádí, že „zákon o státní službě, na kterém se pracuje několik let, má bohužel vstoupit v platnost až v roce 2002 na základě vládního rozhodnutí odložit termín jeho vstupu v platnost o dva roky“.

V pravidelné zprávě za rok 2000 pak Evropská komise k přípravě české právní úpravy státní služby uvádí, že „Přístupové partnerství 1999 stanovilo jako jednu z krátkodobých priorit přijetí a implementaci zákona o státní službě, jakož i výcvik státních úředníků. Ačkoli priority Přístupového partnerství, týkající se výcviku státních úředníků jsou částečně plněny prostřednictvím řady vládních iniciativ, požadavek týkající se přijetí zákona o státní službě nebyl dosud splněn“.

7.4 Ústavní a mezinárodněprávní souvislosti právní úpravy služby

Služební zákon vychází z Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod a je s nimi v souladu. Rovněž je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, jakož i se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími na straně druhé.

Ve státech sdružených v Evropské unii není právní úprava státní služby žádným předpisem jednotně stanovena a je ponechána národním legislativám. To se týká zejména otázek vzniku, změn a skončení služby, práv a povinností a také zabezpečení státních zaměstnanců, jejich služební kázně a kárné odpovědnosti, služebního hodnocení a vzdělávání.

Na záležitosti, které jsou předmětem úpravy služebního zákona ale dopadají následující uvedené mezinárodní smlouvy:

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.)
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111/1967 (sdělení č. 465/1990 Sb.)
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o svobodě odborů a ochraně práva se sdružovat č. 87/1948 (sdělení č. 489/1990 Sb.)

- Úmluva mezinárodní organizace práce o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat č. 98/1949 (sdělení č. 470/1990 Sb.)
- Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.)
- Evropská sociální charta Rady Evropy (1961), Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě (1981) a Pozměňovací protokol k Evropské sociální chartě (1991) (sdělení č. 14/2000 Sb. m. s.).

Pokud jde o soulad s právem evropských společenství, problémy ve vztahu k podmínkám výkonu služby státních zaměstnanců byly odstraněny novelizací zákoníku práce, provedenou zákonem č. 155/2000 Sb., která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2001.

7.5 Východiska právní úpravy služby a její základní charakteristika

Právní úprava vychází z těchto hlavních zásad:

- služební zákon je nástrojem státu, jehož prostřednictvím se má zlepšit výkon státní správy, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti,
- v souladu s čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky je právní úprava provedena zákonem, nikoli jen prováděcím právním předpisem,
- právní úprava se vztahuje na zákonem určené zaměstnance v ministerstvech a jiných správních úřadech, kteří se stanou státními zaměstnanci,
- ministerstva, která jsou ústředními orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády, a další ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřady), v jejichž čele není člen vlády, jsou stanoveny tzv. kompetenčním zákonem,
- charakter ostatních správních úřadů, popřípadě orgánů státní správy, na které se služební zákon vztahuje, musí vyplývat z příslušných zvláštních zákonů, upravujících jejich postavení a zakládajících jejich působnost, musí jít o úřady zřízené zákonem, které vykonávají státní správu.²⁶⁾

Zákon je proponován pro tzv. **malou státní službu**, která se bude při realizaci právní úpravy dotýkat asi 75 tisíc dosavadních zaměstnanců v ministerstev a správních

²⁶⁾ Podle čl. 79 odst. 1 Ústavy české republiky platí, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

úřadů s tím, že může sloužit jako podklad v souvislosti se stanovením systematizace k optimalizaci jejich počtu.

Základní charakteristiku právní úpravy státní služby lze shrnout takto:

- zaměstnanecký vztah státního zaměstnance se zakládá k České republice. Státní zaměstnanec bude činný pro stát a bude povinen zachovat státu věrnost,
- službu je nutné jednotně organizovat, řídit, kontrolovat a odpolitizovat,
- zaměstnanecký vztah (služební poměr) mezi státním zaměstnancem a státem se zakládá jednostranným jmenováním státem s předchozím souhlasem fyzické osoby, která hodlá být státním zaměstnancem, na jmenování do služby není právní nárok,
- na přijetí do přípravy na službu má fyzická osoba právo v případě, že zaujme ve výběrovém řízení první pořadí. Přípravu na službu se navrhuje vykonávat v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů,
- zákon upravuje jakožto druhy služby státní službu na dobu neurčitou a ve stanovených případech státní službu na dobu určitou, základním druhem je státní služba na dobu neurčitou,
- je možné zaměstnat na přechodnou dobu ve stanovených případech i smluvní zaměstnance, jejichž právní poměry se budou řídit obecními pracovněprávními předpisy,
- aby mohla být fyzická osoba státním zaměstnancem jmenována, musí splňovat zákonem stanovené předpoklady, z nichž není možná žádná výjimka,
- ve služebním poměru státního zaměstnance převládají jeho zvýšené právní povinnosti nad jeho právy a zvyšuje se tlak na kvalitu jejich odborné přípravy. Státní zaměstnanec bude povinen dodržovat služební kázeň, v případě jejího porušení bude podléhat kárné odpovědnosti,
- právní úprava obsahuje zákonné omezení některých občanských práv, která Listina základních práv a svobod umožňuje.

7.6 Místo právní úpravy služby v právním řádu

Právní úprava služby se stala součástí právního řádu České republiky po mnohaleté přestávce. **Služební zákon je veřejnoprávním předpisem.** Z důvodu legislativní

ekonomiky byla zvolena koncepce, která umožnila, aby na základě **delegované působnosti** byla použitelná vyjmenovaná ustanovení zákoníku práce, popřípadě dalších zákonů z pracovněprávní oblasti. Tato působnost se ve služebním zákonu týká části šesté, která obsahuje úpravu podmínek výkonu služby, části sedmé upravující náhradu škody, části deváté, pokud jde o projednání v otázkách týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby, a části jedenácté v níž jsou upravena společná ustanovení.

Je zapotřebí znovu zdůraznit, že služební vztahy státních zaměstnanců jsou **vztahy veřejnoprávními** a že se nejedná o pracovněprávní vztahy, které se jen jinak nazývají. Jde o právní vztahy **upravené zvláštním zákonem**.

8. Povinnosti a omezení státních zaměstnanců podle služebního zákona

8.1 Obecně

Povinnosti státních zaměstnanců jsou povinnosti právní, stanovené zákonem nebo na základě zákona jiným právním nebo služebním předpisem nebo služebním příkazem. Řádné plnění takto vymezených povinností tvoří obsah služební kázně. Za její porušení nese zaměstnanec kárnou odpovědnost.

Služební kázeň je vymezena v § 70 služebního zákona. Rozumí se jí řádné plnění všech povinností státních zaměstnanců vyplývajících jim z tohoto zákona, ze zvláštních právních předpisů, které se vztahují ke službě v jimi vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a vydaných příkazů včetně dodržování služebního slibu.

Služební slib je zvláštní formou vyjádření základních služebních povinností. Jeho právní význam spočívá v tom, že jeho složení je podle služebního zákona podmínkou vzniku služebního poměru. Služebním slibem se zaměstnanec zavazuje k dodržování práva, služebních předpisů a příkazů a k řádnému, nestrannému a svědomitému výkonu povinností.

Některé povinnosti (např. povinnost mlčenlivosti, zákaz zneužívat informace) musí zaměstnanec dodržovat, i když nevykonává službu.

8.2 Základní povinnosti

V souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jsou **povinnosti státních zaměstnanců stanoveny zákonem.**

Základní povinnosti státních zaměstnanců obsahuje především § 61 a 62 služebního zákona, ale i další ustanovení tohoto zákona.

Úprava povinností státních zaměstnanců podle služebního zákona vychází z podobné úpravy § 73 odst. 1 až 5 a § 74 zákoníku práce. Některé povinnosti jsou konstituovány jako nové a odrážejí požadavky kladené na výkon služby.

První povinností je povinnost věrnosti. Státní zaměstnanci jsou povinni *zachovávat při výkonu služby věrnost České republice. Dle zákonné definice se věrností rozumí dodržování Ústavy České republiky, jejího právního řádu při uznání práv a svobod*

a při dodržování zájmů České republiky (§61 odst. 1 písm. a) SZ). Jedná se o ústřední povinnost, která navazuje na služební slib státního zaměstnance (viz výše).

Další povinností státního zaměstnance je povinnost *při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu a služební předpisy* (§ 61 odst. 1 písm. c) SZ). Služební předpisy jsou interní předpisy, závazné pro státní zaměstnance. Tyto předpisy nesmějí být v rozporu s právními předpisy a se služebními předpisy vydanými nadřízeným služebním orgánem.

S touto povinností velmi úzce souvisí i povinnost *plnit služební příkazy* (§ 68 SZ). Podle služebního zákona služební úkoly ukládají, jejich plnění řídí a kontrolují členové vlády, kteří služební úřady řídí, vedoucí Úřadu vlády, představení a vedoucí referátů, tj. nejnižších organizačních článků úřadů. Tyto osoby mohou vydávat závazné příkazy k výkonu služby. Tyto příkazy jsou vedle služebních předpisů základním prostředkem hierarchického řízení, příznačného pro vnitřní vztahy ve státní správě. Služební příkaz může být ústní či písemný (forma není obecně předepsána), může mít trvalejší podobu nebo být vydán ad hoc.

Povinnost plnit služební příkazy má však své meze. Služební zákon zakazuje zaměstnanci splnit příkaz, který odporuje věrnosti státu nebo jehož splněním by došlo ke spáchání trestného činu, přestupku nebo jiného správního deliktu. Stanoví dále postup pro případ nezákonného nebo služebním předpisům odporujícího příkazu. Spočívá v povinnosti upozornit nadřízeného, v případě, že poté nedojde k nápravě, je zaměstnanec povinen učinit písemné upozornění. Povinností nadřízeného, který přesto na splnění příkazu trvá, je vydat toto nařízení písemně. Služební orgán je povinen na žádost zaměstnance písemné upozornění a písemný příkaz založit do jeho služebního spisu. Účelem tohoto ustanovení je především chránit řádný výkon správy a zároveň zaměstnance, který by mohl být volán k odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí (nesprávný úřední postup).

Další povinností je povinnost vykonávat službu. Jedná se o povinnost *plnit služební úkoly na svém služebním místě osobně, řádně a včas* (§ 61 odst. 1 písm. d) SZ) a *povinnost plně využívat služební dobu k výkonu služby* (§ 61 odst. 1 písm. t) SZ).

Ve výčtu uložených povinností následují dále *povinnost prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního úřadu*, která je zároveň i právem státního zaměstnance, a *povinnost dodržovat služební kázeň* (§ 61 odst. 1 písm. e) a f) SZ).

Další povinností je povinnost *poskytovat informace o činnosti služebního úřadu, jestliže to patří k jejich služebním úkolům* (§ 61 odst. 1 písm g) SZ). Předpokládá se tedy, že okruh zaměstnanců pověřených podávat informace bude vymezen služebním předpisem nebo příkazem.

Povinnost mlčenlivosti je ve služebním zákoně vymezena předmětem a účelem. Předmětem mlčenlivosti jsou *skutečnosti, o nichž se zaměstnanci dozvěděli při výkonu služby a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám* (§ 61 odst. 1 písm. h) SZ). Okruh osob, kterým nesmějí být skutečnosti, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti, sdělovány, je obvykle označován jako „nepovolané osoby“. Zákaz sdělovat skutečnosti „jiným osobám“, tedy doslovně: komukoli, ve spojení se „zájmem úřadu“ může být snadno zneužit k neopodstatněnému utajování domnělých nebo za úřední zájmy vydávaných skutečností. Povinnost mlčenlivosti vyplývá i ze zvláštních zákonů (např. zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů). Zaměstnanec může být povinnosti mlčenlivosti zproštěn služebním orgánem. Rozhodnutí v této věci zákon ponechává v diskreční pravomoci služebních orgánů.

Ve výčtu povinností nechybí ani povinnost státních zaměstnanců *oznámit, že je proti nim vedeno trestní stíhání* (§ 61 odst. 1 písm. k) SZ).

Dalšími povinnostmi, uvedenými v § 61 SZ jsou **povinnosti a omezení, týkající se etiky státní služby**. Jedná se o povinnost:

- vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování (§ 61 odst. 1 písm. b) SZ),
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo někoho jiného (§ 61 odst. 1 písm. i) SZ),
- v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním úřadem (§ 61 odst. 1 písm. j) SZ),
- zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve služebním úřadu a při úředním jednání (§ 61 odst. 1 písm r) a s) SZ),
- a obecně - dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem generálního ředitele (§ 61 odst. 1 písm. y) SZ). Služební předpis

však nemůže originálně stanovit povinnosti státního zaměstnance, které neobsahuje služební zákon, popř. zvláštní zákony vztahující se k výkonu služby státního zaměstnance.

V ustanovení § 61 služebního zákona nalezneme i povinnost státních zaměstnanců *řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim služebním úřadem a střežit a ochraňovat majetek, který jim byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím* (§ 61 odst. 1 písm. u) SZ). Povinnost řádně hospodařit je dále upravena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, konkrétně v § 45 - 52 tohoto zákona, které se týkají hospodaření organizačních složek státu. Hospodaření organizačních složek státu je rozpočtové hospodaření, její příjmy a výdaje jsou součástí příjmů a výdajů státního rozpočtu. Organizační složka je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.

Některé povinnosti státních zaměstnanců služební zákon vztahuje na všechny zaměstnance, ačkoli je zjevné, že mohou být reálně uplatňovány vůči zaměstnancům se zvláštní kvalifikací nebo přiměřeně dalším předpokladům. To se týká - všem zaměstnancům - adresovaných povinností:

- zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě (§ 61 odst. 1 písm. l) SZ),
- zastupovat služební úřad ve věcech služebního poměru (§ 61 odst. 1 písm. m) SZ),
- vykonávat činnost ve výběrové komisi, zkušební komisi, při smírčím řízení, v kárné komisi a v poradních orgánech zřizovaných služebním orgánem, popřípadě podle služebního předpisu (§ 61 odst. 1 písm. a) SZ),
- vykonávat službu jako školitelé čekatele (§ 61 odst. 1 písm. o) SZ),
- školit, popřípadě instruovat státní zaměstnance k prohloubení jejich kvalifikace v jimi vykonávaném oboru služby (§ 61 odst. 1 písm. p) SZ),
- povinnost podílet se na odvracení živelní události nebo jiné hrozící nehody anebo na zmírnění jejich bezprostředních následků (§ 61 odst. 1 písm. x) SZ).

Řádný výkon služby vyžaduje, aby státní zaměstnanci *při úředním ústním nebo písemném jednání s fyzickými nebo právníckými osobami sdělili své jméno, příjmení, služební označení, a ve kterém organizačním útvaru služebního úřadu jsou zařazeni* (§ 61 odst. 1 písm. v) SZ).

Novou je rovněž povinnost státních zaměstnanců *být při výkonu služby viditelně označeni jmenovkou, na které je uvedeno jejich jméno, příjmení, služební označení a označení služebního úřadu, ve kterém vykonávají službu. Případy, kdy státní zaměstnanci nemusí být označeni jmenovkou, stanoví generální ředitel služebním předpisem (§ 61 odst. 1 písm. w) SZ).* Takovým případem by mohl např. být výkon zahraniční služby vykonávané v zahraničí anebo výkon kontrolní činnosti. Obě shora uvedené povinnosti mají význam pro orientaci osob, které přicházejí do styku s úřadem. Působí proti anonymitě správy a usnadňují její kontrolu veřejností.

Povinnosti podle § 61 odst. 2 služebního zákona týkající se *zachování mlčenlivosti, nevstupování do jednání, které může způsobit střet zájmů, zákazu přijímání darů a jiných výhod a oznámení, že je proti němu vedeno trestní stíhání, je státní zaměstnanec povinen dodržovat, i když nevykonává službu.*

Novou je rovněž právní povinnost státního zaměstnance spočívající v tom, že jeho *politické ani světonázorové zaměření nesmí být na újmu řádnému a nestrannému výkonu jeho služby (§ 61 odst. 3 SZ).* To znamená, že politické, náboženské nebo jiné přesvědčení státního zaměstnance nesmí ovlivňovat výkon jeho státní služby.

Vedle povinností shora uvedených obsahuje § 62 služebního zákona **další povinnosti pro představené.** Představení jsou tedy dále povinni:

- řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně hodnotit poměr státních zaměstnanců ke službě a podílet se na jejich služebním hodnocení,
- plnit vůči podřízeným státním zaměstnancům úkoly služebního úřadu,
- zachovávat pravidla slušnosti vůči podřízeným státním zaměstnancům a zaměstnancům,
- vystupovat v řízení týkajícím se služebních vztahů státních zaměstnanců a jednat za služební úřad před soudem,
- plnit vůči podřízeným zaměstnancům povinnosti vedoucích zaměstnanců podle zvláštního právního předpisu (např. § 74 ZP).

8.3 Omezení některých práv státních zaměstnanců

S výše uvedenými povinnostmi, jež společně s právy charakterizují státní službu, úzce souvisí i nejrůznější omezení, která **odlišují služební poměr od smluvního poměru pracovního.**

Všeobecně se dnes v demokratických státech státním zaměstnancům **zaručují stejná práva jako ostatním občanům**. Omezení jejich práv je možné jen v případech odůvodněných potřebami služby slučitelnými s principy demokratického právního státu, na základě zákona a v jeho mezích, v míře nezbytné pro řádný výkon služby a jen pro tento účel.

Omezení základních práv za podmínek stanovených Listinou (čl. 4) připouští Listina (čl. 44), dle níž lze zaměstnancům státní správy a územní samosprávy (resp. těmto zaměstnancům v zákonem stanovených funkcích) zákonem omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo na politické sdružování a právo na stávku.

Služební zákon stanoví pro všechny zaměstnance **omezení podnikání a jiné výtěžné činnosti a zvláštní omezení, týkající se představených**.

Státní zaměstnanci nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících **podnikatelskou činnost**, s výjimkou případů, kdy byli do těchto orgánů vysláni služebním úřadem. Vyslaní státní zaměstnanci jednají v těchto orgánech jako zástupci České republiky, jsou povinni prosazovat její zájmy a nesmějí od příslušné právnické osoby pobírat odměnu, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Státní zaměstnanci nesmějí být ani členy zvláštních orgánů, které podle zvláštních právních předpisů vykonávají státní správu (§ 65 odst. 1 SZ). Ustanovení § 65 odst. 3 služebního zákona pak zabraňuje i obcházení služebního zákona postupem, podle kterého jsou odměny právnickou osobou např. ukládány na zvláštní účet a po skončení služebního poměru jsou fyzické osobě vyplaceny. Tato odměna totiž nesmí být vyplacena fyzické osobě ani v době po skončení služebního poměru.

Státní zaměstnanci nesmějí vykonávat ani **jinou výtěžnou činnost**. Toto omezení neplatí v případech uvedených v § 46 a 48 služebního zákona (tedy v době zařazení mimo službu pro výkon funkce v odborovém orgánu a v době zařazení mimo službu pro pozastavení služby), při výkonu vazby, a dále se nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících) pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku (§ 65 odst. 2 SZ).

V porovnání s dosavadní úpravou podle § 73 a 75 zákoníku práce je tento zákaz absolutní s tím, že výjimky jsou stanoveny přímo služebním zákonem. Státní zaměst-

nanci mohou vykonávat v mezích zákonem povolených výjimek přednáškovou činnost. Nad rámec stanovených výjimek nemůže tedy služební úřad jinou výdělečnou činnost státnímu zaměstnanci povolit, a to ani v případech, kdy nesouvisí s oborem služby, který státní zaměstnanec vykonává, či s působností správního úřadu, ve kterém státní zaměstnanec službu koná. Pokud státní zaměstnanec v souladu s dosavadními předpisy nějakou jinou výdělečnou činnost vykonává a tato činnost není podle § 65 odst. 2 služebního zákona nadále povolena, je podle § 244 služebního zákona povinen ji do 15 dnů od vzniku služebního poměru na dobu určitou ukončit.

Další omezení se týkají **představených**. Představení, kteří nejvíce ovlivňují plnění úkolů ve službě, mají zákonem zakázáno po celou dobu trvání služebního poměru vykonávat funkce v politické straně nebo politickém hnutí (§ 64 SZ). Tato povinnost platí i v době, kdy je státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby.

Podle § 66 odst. 1 představeným nepřísluší vykonávat právo na stávku. Takovéto omezení připouští čl. 44 Listiny základních práv a svobod. Protože představení nemohou stávkovat, stanoví se v § 66 odst. 2 služebního zákona náhradní postup, jakým mohou své oprávněné požadavky se služebním úřadem projednat. Tyto požadavky musí být bez zbytečného odkladu a průtahů projednány ve smířčím řízení. V tomto řízení jednají představení nebo jejich zástupci a za služební úřad služební orgán, popřípadě určený státní zaměstnanec nebo zástupce. Smířčí řízení by mělo být ukončeno uzavřením dohody, ve které se uvedou jeho výsledky včetně závazků služebního úřadu, jakým způsobem a v jakých termínech budou oprávněné požadavky představených splněny.

Zvláštní omezení platí pro vedoucí služebního úřadu nebo ředitele sekcí. Ti nesmí po dobu dvou let po skončení služebního poměru vykonávat přímou podnikatelskou činnost ani podnikatelskou činnost jako společník právnické osoby v takovém oboru, v jakém vykonával službu. To neplatí, jde-li o podnikatelskou činnost vykonávanou jako svobodné povolání podle zvláštního právního předpisu (§ 67 SZ).

Smyslem tohoto ochranného období je zamezit zneužívání informací či kontaktů získaných při výkonu služby a zvýhodnění v soutěži s jinými podnikatelskými subjekty. Porušení této povinnosti je přestupkem, který projedná krajský úřad, v jehož obvodu má bývalý představený trvalý pobyt. Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 200 000 Kč.

8.4 Některá další omezení uvedená ve služebním zákoně

Povinnosti a omezení státních zaměstnanců nejsou uvedeny pouze v § 61 až 67 služebního zákona, ale nalezneme je i v jiných ustanoveních služebního zákona.

K řádnému chodu a výkonu státní správy je v některých případech nezbytné, aby službu vykonával státní zaměstnanec i v jiném místě, než je jeho služební působiště. Pro takové případy umožňuje služební zákon služebnímu úřadu, aby vyslal státního zaměstnance na dobu nezbytné potřeby i bez jeho souhlasu na služební cestu (§ 38 SZ).

Služební úřad určí místo nástupu a místo cíle služební cesty, dobu trvání, způsob dopravy a jejího ukončení, může též určit další podmínky služební cesty. Při tomto vysílání ale musí být přihlédnuto k osobnímu stavu, rodinným poměrům a povinnostem státního zaměstnance, které má vůči rodině. Služební cesta je podle § 37 písm. a) služebního zákona změnou služby státního zaměstnance, která však spočívá pouze ve změně služebního působiště. Státní zaměstnanec na služební cestě vykonává činnosti požadované na služebním místě, na které byl jmenován, a to podle příkazů představeného, který ho na tuto cestu poslal.

Úprava přeložení státního zaměstnance je tradiční úpravou služebního poměru. V pracovně právních vztazích podle zákoníku práce přichází přeložení státního zaměstnance v úvahu pouze tehdy, jestliže s tím zaměstnanec souhlasí. Služební zákon upravuje přeložení tak, že k němu může dojít i proti vůli státního zaměstnance (§ 39 SZ). Ten může být na dobu nezbytné potřeby, která musí být předem určena, nejdéle však na dobu 180 kalendářních dnů v kalendářním roce, přeložen k výkonu služby v oboru služby, který vykonává, do jiného služebního úřadu. Vychází se z předpokladu, že veřejnost má právo na to, aby výkon státní správy, jako služba, kterou jí Česká republika poskytuje, byl zajištěn.

Potřeba přeložení státního zaměstnance musí být objektivně dána a přeložení smí být použito jen k zajištění výkonu služby, nikoli pro jiný účel. Při přeložení státního zaměstnance musí být přihlédnuto k jeho osobnímu stavu, rodinným poměrům a povinnostem, které má k rodině. Ochrany požívají těhotné státní zaměstnankyně, státní zaměstnankyně a státní zaměstnanci pečující o děti do 8 let, osamělé státní zaměstnankyně a osamělí státní zaměstnanci, pečující o dítě, které nedosáhlo věku 15 let. Při přeložení do jiné obce, než je místo služebního působiště státního zaměstnance nebo jeho adresa trvalého pobytu, vedle nákladů při služební cestě, které státnímu zaměst-

nanci přísluší, má právo, aby mu služební úřad, do kterého byl přeložen, v místě přeložení zajistil bezplatné ubytování.

V případě, že dojde v důsledku přeložení ke snížení platu státního zaměstnance, přísluší přeloženému zaměstnanci k platu dosahovanému na služebním místě, na které byl přeložen, doplatek do výše jeho platu před přeložením.

Jestliže soud na návrh státního zaměstnance shledal, že přeložení bylo nezákonné, bude státnímu zaměstnanci příslušet od služebního úřadu, z něhož byl přeložen, jeden měsíční plat (§ 39 a § 222 odst. 3 SZ).

Státního zaměstnance lze dále **zprostit služby** po sdělení obvinění z trestného činu (§ 40 SZ).

Zproštění výkonu služby pro obvinění z trestné činnosti přímo související s výkonem státní služby je obvyklým institutem služebního poměru. Po dobu zproštění nesmí státní zaměstnanec vykonávat službu přesto, že o jeho vině nebylo ještě pravomocně rozhodnuto. Proto se mu přiznává nárok na určitou část platu, určenou podle § 230 služebního zákona z pravidelně měsíčně poskytovaných složek platu, která se zvyšuje v závislosti na počtu vyživovaných osob. To neplatí v případě, kdy byl státní zaměstnanec vzat do vazby.

Pominou-li důvody zproštění výkonu služby, státnímu zaměstnanci se zkrácení jeho platu doplatí, pouze však v případě, že nebyl pravomocně odsouzen.

Zvýšené povinnosti a omezení státního zaměstnance jsou ve služebním zákoně kompenzovány přiměřeným zabezpečením, které bude hrazeno ze státního rozpočtu. Přiměřené zabezpečení státních zaměstnanců zahrnuje např. nárok státního zaměstnance na výplatu odbytného při skončení služebního poměru z důvodu organizačních a úsporných opatření, jejichž důsledkem je snížení počtu státních zaměstnanců, nárok na zajištění textů právních předpisů, mezinárodních smluv, služebních předpisů, sbírek soudních rozhodnutí a v přiměřeném rozsahu též odborných časopisů a odborné literatury, jejichž zaměření se vztahuje k výkonu služby, právo státního zaměstnance na poskytnutí služebního volna k individuálním studijním účelům v rozsahu 6 dnů výkonu služby v kalendářním roce či právo na příspěvek za výsluhu služebních let k důchodu.

9. Povinnosti úředníků územních samosprávných celků

9.1 Úvodem

Zákonná úprava poměrů samosprávných úředníků má v naší zemi **tradici**. Její potřebnost je dána nejen obecným požadavkem na určitou míru jednotnosti a koordinovanosti územní samosprávy, ale velkou roli zde hraje skutečnost, že tito úředníci vykonávají **vedle samosprávné funkce též přenesenou státní správu**. Zákonem se tedy prosazuje zájem státu na řádném, kvalifikovaném atp. výkonu též jeho úkolů a funkcí.

Právní poměry úředníků územních samosprávných celků upravil zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jež nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003.

Jak již bylo zmíněno na jiném místě této práce, právní poměry úředníků územních samosprávných celků se řídí zákoníkem práce, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Na rozdíl od státních zaměstnanců úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k těmto celkům, **zákon o úřednících je tedy v poměru speciality k zákoníku práce**.

Obsah zákona se odvíjí od cíle, k němuž má směřovat, tedy přispět k vyšší odbornosti a nestrannosti úředníků územních samosprávných celků, a tím i k vyšší kvalitě a hospodárnosti výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky. **Nestrannost** úředníků je zajištěna především posílením jejich právních záruk, jejich **odbornost** pak vytvořením právního rámce jejich výběru a zejména celoživotního vzdělávání. Proto zákon o úřednících obsahuje dvě zdánlivě nesourodé složky, z nichž první upravuje pracovní poměr úředníků a druhá jejich vzdělávání, včetně systému akreditace vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů.

Analyzovaný zákon představuje moderní právní úpravu, zaměřenou na podstatné otázky, hutnou a dobře srozumitelnou.

9.2 Základní povinnosti úředníka

Zákon o úřednících územních samosprávných celků (dále jen „zákon o úřední-

cích“) nově upravuje základní povinnosti úředníků. Ze znění zákona je zřejmá inspirace služebním zákonem, což je logické vzhledem k tomu, že povinnosti úředníků územních samosprávných celků a státních zaměstnanců zařazených ve správních úřadech a vykonávajících správní činnosti by měly být obdobné.

Základní povinnosti úředníka nalezneme v § 16. Při jejich stanovení zákonodárce vycházel ze zásady, že povinnosti úředníků územního samosprávného celku by neměly mít menší rozsah, než povinnosti stanovené již nyní zejména § 73 a § 74 zákoníku práce a naopak by neměly mít větší rozsah, než povinnosti státních zaměstnanců ve správních úřadech, jak vyplývají ze služebního zákona. Ustanovení § 16 zákona o úřednících nahrazuje v plném rozsahu § 73 zákoníku práce, a to i z důvodů legislativně technických. Jinak platí pro úředníky ostatní povinnosti uložené zaměstnancům v zákoníku práce (např. v § 74 ZP).

Obdobně jako ve služebním zákoně upravuje zákon o úřednících *povinnost dodržovat ústavní pořádek, zákony a jiné právní předpisy* (§ 16 odst. 1 písm. a) a b) ZÚ). Ve smyslu čl. 112 Ústavy tvoří **ústavní pořádek České republiky** Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 2002. Úředníci jsou povinni rovněž dodržovat **zákony zveřejněné zákonem předepsaným způsobem** (zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů). Ve smyslu čl. 10 Ústavy jsou úředníci při výkonu práce vázáni rovněž **vyhlášenými mezinárodními smlouvami**, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 10a Ústavy jsou úředníci rovněž povinni dodržovat **právní předpisy vydané mezinárodní organizací nebo institucí, na níž byly mezinárodní smlouvou přeneseny některé pravomoci orgánů České republiky** (např. směrnice Evropské rady). Jinými právními předpisy jsou ve smyslu § 272 odst. 1 zákoníku práce **obecně závazné právní předpisy**, tj. právní předpisy, které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů uveřejněním jejich plného znění a sdělení ministers-
tev, jiných ústředních správních úřadů nebo České národní banky o skutečnostech a přijatých rozhodnutích, vyhlášená ve Sbírce zákonů. Problematická je **otázka závaznosti usnesení vlády a směrnic ústředních správních úřadů**. Samy o sobě ani usne-
sení vlády, ani směrnice ústředních správních úřadů nejsou právními předpisy, a proto

nejsou pro úředníky závazné. Při výkonu přenesené působnosti se však orgány územních samosprávných celků řídí při vydání nařízení zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem (§ 61 zákona č. 128/2000Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 30, 92 a 93 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a § 31 zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). Jsou-li směrnice ústředních správních orgánů zveřejňovány ve Věstníku vlády pro orgány kraje a orgány obcí, zveřejňování usnesení vlády a zejména jejich příloh není pravidlem. Porušení usnesení vlády nebo směrnice ústředního správního úřadu nelze posuzovat jako porušení právního předpisu ve smyslu § 16 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. Úředník je povinen dodržovat pokyny obsažené v usnesení vlády nebo ve směrnici ústředního správního úřadu pouze v případě, ž jsou splněny tyto podmínky:

- územní samosprávný celek úředníku uložil povinnost chovat se způsobem uvedeným v usnesení vlády nebo ve směrnici ústředního správního úřadu,
- pokyn uvedený v usnesení vlády nebo ve směrnici ústředního správního úřadu se týká výkonu přenesené působnosti a nepřesahuje rozsah povinnosti stanovené zákonem a
- úředník byl s obsahem usnesení vlády nebo směrnice ústředního správního úřadu seznámen.

Za splnění uvedených podmínek je možné zahrnout usnesení vlády a směrnici ústředního správního úřadu mezi ostatní předpisy vztahující se k práci vykonávané úředníkem, se kterými byl úředník řádně seznámen. Dalšími předpisy tohoto druhu, k jejichž závaznosti pro úředníka je nutné jeho seznámení, budou zejména všechny **vnitřní předpisy** vydané územním samosprávným celkem.

Před účinností zákona o úřednících byli zaměstnanci územních samosprávných celků vázáni povinností nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku a zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními. Tato povinnost byla zachována a vedle ní se nově upravuje *povinnost hájit veřejný zájem* (§ 16 odst. 1 písm. c) ZÚ) obdobně jako je tomu v právních úpravách všech členských zemí Evropské unie. Zákon o úřednících nevynechává obsah pojmu veřejný zájem a výklad tohoto pojmu se pravděpodobně bude vytvářet postup-

ně judikaturou soudů. Úmyslem zákonodárce, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o úřednících, bylo promítnout do pracovněprávních vztahů úředníků a územních samosprávných celků důsledky spojené s výkonem státní správy v přenesené působnosti územními samosprávnými celky. Úředník při výkonu samostatné působnosti jedná v zájmu územního samosprávného celku, jehož je zaměstnancem, při výkonu státní správy v přenesené působnosti je však povinen jednat v zájmu státu, a to i v případě, že by úředníkově jednání mohlo být pro územní samosprávný celek nevýhodné.

Obdobně jako ve služebním zákoně je upravena i *povinnost plnit pokyny vedoucích úředníků*, včetně postupu v pochybnostech o souladu pokynu s právními předpisy (§ 16 odst. 1 písm. d) ZÚ). V takovém případě bude mít úředník povinnost pozastavit plnění úkolu a neprodleně o tom písemně informovat vedoucího úředníka, který mu úkol zadal. Arbitrem ve sporu o zákonnost vydaného pokynu je vedoucí úřadu, který může úředníku písemně příkazem uložit, aby úkol splnil. Nedostane-li úředník písemný příkaz vedoucího úřadu splnit původní pokyn, úředník jej splnit nemusí. Pokud ovšem vedoucí úřadu dá písemný příkaz splnit původní pokyn, úředník je povinen jej splnit, avšak vedoucí úřadu bude odpovědný v případě, že se v důsledku splnění příkazu úředník dopustil protiprávního jednání. I přes písemný příkaz však musí úředník odmítnout vykonat úkol, který by byl trestným činem nebo jiným správním deliktem. Dopustí-li se úředník svým jednáním trestného činu nebo jiného správního deliktu, nese za něj plnou odpovědnost. Jiný postup by mohl ochromit fungování veřejné správy, zvláště proto, že úředníci by mohli na základě subjektivního výkladu právních předpisů odmítnat plnit příkazy nadřízených.

V § 16 odst. 1 písm. e) zákona o úřednících je upravena *povinnost prohlubovat si kvalifikaci* s tím, že toto ustanovení odkazuje na úpravu vzdělávání úředníků obsaženou v části čtvrté zákona o úřednících. O obsahu této části bude pojednáno níže. V následujícím písm. f) je pak stanovena *povinnost směřující k zajištění nestrannosti rozhodování a k zachování důvěry veřejnosti v ní*, zejména s ohledem na možné různé politické přesvědčení úředníků.

Zatímco běžné pracovně právní povinnosti jsou úředníku a obecně zaměstnanci ukládány jen pro dobu výkonu práce, povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. g) až j) zákona o úřednících se svou povahou vztahují i na chování úředníka mimo výkon práce. *Jedná se o povinnost zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku, o povinnost nezneužívat informací, o povinnost nepřijímat dary nebo jiné výhody a o povinnost mlčenlivosti.*

Odchylně od zákoníku práce je upravena povinnost mlčenlivosti, a to v souladu se zvláštní povahou veřejné správy (§ 16 odst. 1 písm. j) ZÚ). Mlčenlivost úředníků nemá na rozdíl od soukromé sféry chránit zájmy zaměstnavatele, ale řádný výkon veřejné správy. Tato povinnost neplatí v případě, že byl úředník mlčenlivosti zproštěn. Povinnosti zachovávat mlčenlivost může úředníka zprostit vedoucí úřadu, jím pověřený vedoucí úředník nebo příslušný správní úřad podle zvláštních právních předpisů, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak).

Poskytování informací v rozsahu stanoveném zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je povinností územního samosprávného celku. Ustanovení § 16 odst. 1 písm. k) zákona o úřednících tuto povinnost převádí na individuální rovinu úředníka. Neznamená to ovšem, že každý úředník je povinen a oprávněn poskytnout jakoukoli informaci týkající se činnosti územního samosprávného celku, jehož je zaměstnancem. Úředník zejména není oprávněn poskytovat informace, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti, případně údaje, které jsou utajovanou skutečností podle zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo údaje, které jsou předmětem obchodního nebo jiného tajemství. Úředník je dále *povinen poskytovat informace jen v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení*. Územní samosprávný celek může vnitřním předpisem určit osobu nebo osoby, které budou poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb. (mluvčí úřadu). V takovém případě ostatní úředníci nejsou povinni sdělovat informace podle uvedeného zákona.

Povinnost sdělovat své jméno, příjmení a další údaje při písemném nebo ústním jednání s fyzickými nebo právníckými osobami přispěje k větší transparentnosti veřejné správy (§ 16 odst. 1. písm. l) ZÚ). V určitých případech je výkon veřejné správy spojen s nebezpečím pro úředníka, a proto se navrhuje možnost vyloučení některých funkcí z povinnosti se uvedeným způsobem označit a nahradit je jiným způsobem označení, konkrétně identifikačním číslem.

Důležitá je povinnost úředníka uvedená v § 16 odst. 1 písm. m) zákona o úřednících, a to *oznámit územnímu samosprávnému celku, že nastali skutečnosti, které odůvodňují, aby úředník byl převeden na jinou práci nebo aby byl odvolán z funkce* (blíže viz § 11 a 12 ZÚ).

Povinnosti stanovené v § 16 odst. 2 zákona o úřednících jsou v podstatě převzaty z § 73 odst. 1 zákoníku práce s tím, že přitom byly provedeny dílčí věcné úpravy a nezbytné legislativně-technické a formulační úpravy. Podle tohoto ustanovení je

úředník dále povinen:

- pracovat řádně a svědomitě podle svých sil, znalostí a schopností,
- plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly,
- řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku,
- zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

Obdobně jako ve služebním zákoně se v § 16 odst. 3 zákona o úřednících úředníkům **zakazuje členství v řídicím, dozorčím nebo kontrolním orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání.** To neplatí, pokud do takového orgánu byl úředník vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem. Úředníkovi, který byl do takového orgánu vyslán tímto územně samosprávným celkem, **nenáleží odměna za výkon funkce.** Tato odměna nesmí být poskytnuta ani po skončení pracovního poměru.

Odchylně od zákoníku práce i od právní úpravy platné do 31. 12. 2002 je upraveno **omezení jiné výdělečné činnosti úředníků** (§ 16 odst. 4 ZÚ). Před účinností zákona o úřednících se tato oblast pracovněprávních vztahů řídila § 73 odst. 4 a § 75 zákoníku práce. Podle těchto ustanovení musel zaměstnanec územního samosprávného celku získat jeho předběžný písemný souhlas s výkonem podnikatelské činnosti a výdělečné činnosti v pracovněprávním vztahu, pokud tato výdělečná činnost byla shodná s předmětem činnosti územního samosprávného celku. Znamená to, že úředník mohl bez omezení vykonávat výdělečnou činnost jinou než podnikatelskou pro zaměstnavatele, kteří nebyli územními samosprávnými celky. Tím se vytvářel prostor pro střet zájmů. Od počátku účinnosti zákona o úřednících je **předchozí písemný souhlas** nutný pro výkon jakékoli výdělečné činnosti. Jiná výdělečná činnost tedy není na rozdíl od služebního zákona úředníku úplně zakázána, avšak je podmíněna souhlasem územního samosprávného celku. Nutnost předchozího souhlasu se vztahuje na jakoukoli výdělečnou činnost úředníka, ať je vykonávána v pracovněprávním vztahu, občanskoprávním vztahu nebo jako podnikání. Souhlas s výkonem výdělečné činnosti vydá za územní samosprávný celek orgán, který je podle zvláštních předpisů jeho statutárním

orgánem (vedoucí úřadu a není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník ustanoven, starosta obce). Toto omezení stanovené v odst. 4 se však **nevztahuje** na jinou činnost úředníka, kterou zákon o úřednících vymezuje v § 16 odst. 5, a to na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočnicka vykonávanou podle zvláštního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády a na správu vlastního majetku. K této činnosti úředník nepotřebuje od územního samosprávného celku předchozí písemný souhlas, a územní samosprávný celek mu nemůže tuto činnost zakázat.

10. Vzdělávání úředníků

10.1 Profesionalizace úředníků

Předpokladem zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu veřejné správy je profesionalizace úředníků.

Profesionalizací lze obecně rozumět uplatňování specifických dovedností, založených na jasně definované soustavě znalostí, a to v souladu s uznávanými normami. S vyšší odborností souvisí i vyšší odpovědnost. Rozšířené nároky a povinnosti jsou pak vyvažovány různými kompenzacemi, které jsou jednotlivým kategoriím zaměstnanců poskytovány.

Důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb. profesionalizaci úředníků samosprávy charakterizuje podobně, když hovoří o tom, že se jí „rozumí zvýšené nároky na jejich odbornost, stanovení povinností odpovídajících charakteru jejich práce a poskytnutí záruk a kompenzací, které by vyvažovaly rozšířené nároky a povinnosti. Základním předpokladem profesionalizace je vzdělávání, a to jak vzdělávání vstupní, tak příprava na prokazování zvláštní odborné způsobilosti, vzdělávání vedoucích úředníků a průběžné vzdělávání“.

Zákon o úřednících přináší v oblasti zvyšování odbornosti **průlomové změny**, protože až do jeho účinnosti bylo obligatorní formou vzdělávání pouze ověřování zvláštní odborné způsobilosti. Vytvořený systém je tak bezesporu pozitivním krokem směřujícím k dlouhodobému vzdělávání úředníků. Zákon ale nebyl přijat v navrhované podobě, což při jeho aplikaci působí problémy. Pozměňovací návrhy, spolu s úpravou obsaženou ve služebním zákoně, tak původní koncept přípravy pracovníků ve veřejné správě výrazným způsobem poznamenaly.

10.2 Východiskové materiály k legislativní úpravě vzdělávání úředníků

Současný vzdělávací systém vychází z několika **klíčových dokumentů**:

- V roce 1999, bezprostředně po schválení „Koncepce reformy veřejné správy“, byla vládě České republiky předložena a po jejím projednání v červnu 1999 schválena (usnesením vlády č. 601/1999) „Koncepce přípravy pracovníků

veřejné správy“. Tato koncepce se opírala o pozitivní zahraniční zkušenosti (analýza systému vzdělávání pracovníků veřejné správy ve vybraných zemích, např. v Polsku, Francii, Anglii, Německu či Portugalsku) a vycházela především z faktu, že ve veřejné správě nebyly v té době stanoveny nejen požadavky na kvalifikaci a kompetence zaměstnanců ve státní správě a samosprávě, ale současně nebyl definován vzdělávací systém, který by zahrnoval požadavky na komplexní rozvoj lidských zdrojů v této oblasti.

- V návaznosti na schválenou Koncepci byl vládě předložen „návrh Systému přípravy zaměstnanců ve veřejné správě“, který byl vládou schválen v srpnu 2000 (usnesení vlády č. 814/2000).
- Na základě schváleného návrhu byl ve spolupráci s předními odborníky na oblast vzdělávání a řízení ve veřejné správě koncipován vlastní „Systém přípravy zaměstnanců pro veřejnou správu a ve veřejné správě“, který vláda přijala v dubnu roku 2001 (usnesení vlády č. 349/2001).

Navrhovaný systém předpokládal realizaci vzdělávání ve dvou sférách veřejné správy: ve státní správě a v samosprávě, a obsahoval i základy komplexního systému vzdělávání o veřejné správě, který měl v „osvětové“ rovině sloužit k většímu prohloubení znalostí o činnosti veřejné sféry.

Pro obě sféry veřejné správy byl pak systém modelován shodně jako **pyramida**, v níž jednotlivé stupně měly zahrnovat:

- povinné vstupní vzdělávání jako základní stupeň určený pro všechny nově nastupující zaměstnance správních úřadů,
- průběžné vzdělávání - prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání úředníků zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí,
- přípravu středního managementu, která měla obsahovat jak vzdělávací moduly z teorie a praxe managementu ve veřejné správě, tak i nově koncipovaný modul zvláštní odborné způsobilosti druhého stupně pro vedoucí odborů (referátů) v úřadech obcí, měst a krajů s přenesenou působností výkonu státní správy a
- přípravu vrcholového managementu, jako nově koncipované vzdělávání pro vedoucí pracovníky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy včetně hejtmanů jednotlivých krajů.

Přijatá právní úprava obou zákonů, tj. služebního zákona a zákona o úřednících, však navrhovanou podobu vzdělávání neodráží. Navrhovaný model je zachován pouze u úředníků samosprávy. Došlo rovněž k rozdělení kompetencí v oblasti vzdělávání ve veřejné sféře, kdy vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (tedy podle služebního zákona) řídí a koordinuje Úřad vlády ČR, a to prostřednictvím Generálního ředitelství státní služby, zatímco vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, tzn. Krajských a obcí (podle zákona o úřednících) řídí a koordinuje Ministerstvo vnitra ČR, prostřednictvím Odboru přípravy pracovníků ve veřejné správě.

10.3 Základní principy systému vzdělávání úředníků

koncepce rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě vycházela z několika **základních představ**:

- vzdělávání je nutno realizovat a řídit jako systém, který nemůže být do sebe uzavřený, ale ani centralizovaný, ale naopak musí být v souladu se specifickými podmínkami veřejné správy a musí počítat s iniciativou a dynamismem jejich jednotlivých složek,
- vzdělávání musí být zabezpečeno po celou dobu kariéry a musí být nedílnou součástí a nástrojem rozvoje kariéry a personálního řízení,
- vzdělávání je nutné zaměřit na prioritní úkoly a praktické problémy veřejné správy, zejména v souvislosti s její reformou,
- ve vzdělávání je nutné využívat moderní formy přípravy a komplexněji využívat metody a prostředky, které by snižovaly náklady na vzdělávání, aniž by docházelo ke snižování kvality vzdělávání,
- je nezbytné využívat i moderní informační a komunikační technologie a postupně přejít od tradičních vzdělávacích metod právě k metodám, které odpovídají současné úrovni systému celoživotního učení ve vyspělých zemích.

Samotná problematika vzdělávání úředníků je obsažena v § 17 a násl. zákona č. 312/2002 Sb. **Současný systém vzdělávání úředníků vychází z toho, že:**

- **vzdělávání je povinné,**
- **územní samosprávný celek je povinen zajistit prohlubování kvalifikace a vypracovat plán vzdělávání, který obsahuje:**

- časový rozvrh prohlubování kvalifikace v rozsahu nejvýše 18 dní
- po dobu následujících tří let,
- vzdělávání mohou poskytovat jen **akreditované instituce v akreditovaných vzdělávacích programech**, které schvaluje Akreditační komise Ministerstva vnitra složená z předních odborníků na problematiku veřejné správy a zástupců územních samosprávných celků, přičemž
- **Ministerstvo vnitra činnost akreditovaných vzdělávacích institucí a kvalitu realizace akreditovaných vzdělávacích programů kontroluje,**
- **Akreditovanými institucemi jsou:**
 - příspěvková organizace zřízená Ministerstvem vnitra (kterou je IMS -Institut pro místní správu),
 - územní samosprávný celek, jemuž byla udělena akreditace,
 - **úředník je povinen účastnit se:**
 - vstupního vzdělávání,
 - průběžného vzdělávání,
 - přípravy a ověření zvláštní odborné způsobilosti,
 - **vedoucí úředník a vedoucí úřadu je povinen účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů,**
 - **úředníkovi může být uznáno předcházející vzdělání pro jednotlivé stupně vzdělávání úředníků.**

Závěrem je třeba dodat, že vzdělávání úředníků se řídí především obecnou pracovněprávní úpravou, zejména § 126 a 141a a následujícími zákoníku práce, které rozlišují prohlubování a zvyšování kvalifikace. **Vzdělávání úředníků podle zákona o úřednících je specifickým způsobem prohlubování kvalifikace.** Z toho plyne, že úředník je povinen prohlubovat si kvalifikaci způsobem stanoveným zákonem a územní samosprávný celek může úředníku uložit účast na vzdělávací akci. Naopak územní samosprávný celek je povinen pro úředníka zabezpečit prohlubování kvalifikace v rozsahu stanoveném zákonem o úřednících.

10.4 Komplexní systém celoživotního vzdělávání

Jak již bylo výše rozvedeno, vysoká odbornost úředníků územních samosprávných celků je předpokladem pro kvalitní výkon veřejné správy v působnosti těchto celků. Hlava čtvrtá části první zákona o úřednících (§ 17 a násl.) tedy obsahuje **komplexní úpravu celoživotního vzdělávání úředníků**, která navazuje na povinnost prohlubovat si kvalifikaci stanovenou v § 16 odst. 1 písm. e) zákona o úřednících.

Ustanovení § 18 odst. 1 ukládá úředníku **obecnou povinnost prohlubovat si kvalifikaci**. Toto ustanovení je **ve vztahu speciality** k § 141a zákoníku práce, které ukládá každému zaměstnanci povinnost prohlubovat si soustavně kvalifikaci k výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě. Ustanovení § 141a zákoníku práce se, jak bylo výše uvedeno, na úředníky také vztahuje. Proto vedle prohlubování kvalifikace způsobem stanoveným zákonem o úřednících může územní samosprávný celek úředníku uložit i účast na jiném školení k prohlubování kvalifikace, například na jazykovém školení, pokud je takové školení nutné k výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě. Nově je zavedeno vstupní vzdělávání, vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů a průběžné vzdělávání. Zákon vedle vymezení obsahu jednotlivých druhů prohlubování kvalifikace upravuje zvláště bližší podmínky pro jejich absolvování a stanoví i případy, kdy výjimečně po určitou dobu nebo vůbec úředník není povinen příslušný druh prohlubování kvalifikace absolvovat. Výjimka se netýká povinnosti úředníka zúčastnit se průběžného vzdělávání (§ 20 ZÚ), kde zákon výjimky nestanoví, neboť jde vlastně o soustavné prohlubování kvalifikace (celoživotní vzdělávání).

Systém vzdělávání úředníků vytváří nastíněnou **pyramidu, jejíž základnou je vstupní vzdělávání** (§ 19 ZÚ). Účelem vstupního vzdělávání je poskytnout novému úředníku znalosti týkající se jeho postavení, práv a povinností, základů organizace a fungování územního samosprávného celku v kontextu české a evropské veřejné správy. Kromě znalostí zahrnuje vstupní vzdělávání i dovednosti nezbytné pro výkon práce úředníka. Toto vzdělávání je **specifickým druhem zaškolení** ve smyslu § 142 odst. 2 zákoníku práce. Z povahy zaškolení vyplývá, že by je měl úředník ukončit v co nejkratší době po vzniku pracovního poměru. Zákon o úřednících tuto dobu pro vstupní vzdělávání omezuje na 3 měsíce ode dne vzniku pracovního poměru. Povinnost účastnit se a ukončit vstupní vzdělávání se vztahuje na úředníky nezávisle na tom, zde vykonávají správní činnosti v oblasti státní správy nebo samosprávy. Tím se liší od zvláštní odborné způsobilosti (§ 21 ZÚ), kterou jsou povinni prokázat jen úředníci vykonávající správní činnosti stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra. Ukončení vstupního vzdě-

lávání se prokazuje **osvědčením** vydaným vzdělávací institucí, která vstupní vzdělání pořádala. Součástí vstupního vzdělávání není, na rozdíl od zvláštní odborné způsobilosti, zkouška. Povinnost absolvovat toto vzdělávání se **nevztahuje** na úředníka, který prokázal zvláštní odbornou způsobilost.

Průběžné vzdělávání (§ 20 ZÚ) navazuje na základy položené vstupním vzděláváním, případně přípravou na prokázání zvláštní odborné způsobilosti a umožní úředníkům seznámení s novými právními předpisy a jejich správným používáním. Toto vzdělávání se vztahuje i na vedoucí úředníky a na vedoucí úřadu, což vyplývá z ustanovení § 18 odst. 2 zákona o úřednících, ve vazbě na ustanovení § 18 odst. 1 tohoto zákona. Průběžné vzdělávání se **ukončuje formou kurzů. Má povahu celoživotního vzdělávání.** Z podstaty věci vyplývá, že nejde o jediný kurz, jehož ukončením by povinnost absolvovat průběžné vzdělávání byla beze zbytku splněna. Účastí na kurzech průběžného vzdělávání plní úředník svou povinnost soustavně si prohlubovat kvalifikaci (§ 141a ZP). Územní samosprávný celek má korespondující povinnost zajistit úředníku účast na odpovídajících kurzech průběžného vzdělávání. O účasti na jednotlivých kurzech tohoto vzdělávání rozhoduje vedoucí úřadu na základě potřeb územního samosprávného celku, které jsou ve vztahu k úředníkovi promítnuty do jeho individuálního plánu vzdělávání zpracovaného územním samosprávným celkem podle § 17 odst. 5 zákona o úřednících. **Účast na kurzu**, který je součástí průběžného vzdělávání, se prokazuje **osvědčením** vydaným vzdělávací institucí, která kurz pořádala. Součástí průběžného vzdělávání tedy není, stejně jako u vstupního vzdělávání, zkouška. Osvědčení pouze prokazuje účast úředníka na všech součástech kurzu definovaných vzdělávacím programem.

Zvláštní odborná způsobilost je jedinou součástí systému vzdělávání úředníků, která byla **upravena právem před účinností zákona o úřednících.** Její základní rysy byly stanoveny ve čtyřech různých zákonech (obecní zřízení, krajské zřízení, zákon č. 131/2000 Sb. a zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění pozdějších předpisů). Pro tyto zákony byla vydána společná prováděcí vyhláška Ministerstva vnitra č. 345/2000 Sb. Už to svědčilo o potřebě sjednotit právní úpravu.

Ustanovení § 21 až 26 zákona o úřednících **nahrazují roztržštěnou právní úpravu** zvláštní odborné způsobilosti platnou do 31. prosince 2002. Zvláštní odborná způsobilost je tím začleněna do nového systému vzdělávání úředníků územních samosprávných celků komplexně upraveného v zákoně o úřednících. Stejně jako u ostatních druhů vzdělávání úředníků, i přípravu na prokázání zvláštní odborné způsobilosti mohou

poskytovat všechny vzdělávací instituce, které poskytují vzdělávací program akreditovaný pro tento druh prohlubování kvalifikace. Vzdělávací program pro přípravu na prokázání zvláštní odborné způsobilosti ovšem nezahrnuje ověření této způsobilosti, tedy zkoušku.

V ustanovení § 21 odst. 1 je upravena **zvláštní odborná způsobilost jako předpoklad pro výkon některých správních činností. Okruh těchto činností, které může úředník vykonávat až po prokázání zvláštní odborné způsobilosti stanovuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.** Nejedná se tedy o všechny správní činnosti ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o úřednících, ale pouze o vybrané správní činnosti (např. v silniční dopravě, při správě daní a poplatků, při provádění státní sociální podpory, při správě matrika státního občanství atd.). **Výjimečně, v případech stanovených v zákoně o úřednících, může úředník vykonávat správní činnosti stanovené touto vyhláškou i bez zvláštní odborné způsobilosti** (viz § 21, odst. 1 písm. a), § 43 odst. 7a 8, § 34 odst. 1, § 33 odst. 1, § 43 odst. 5 a 10 ZÚ).

Zvláštní odborná způsobilost se ověřuje **zkouškou**, kterou úředníci skládají u zkušební komise jmenované Ministerstvem vnitra. Tento správní orgán také vydává **osvědčení o prokázání zvláštní odborné způsobilosti**. Úředník je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem. Do této lhůty se v souladu s § 28 odst. 1 zákona o úřednících nezapočítávají doby mateřské dovolené, rodičovské dovolené, pracovní neschopnosti, vojenské základní (náhradní) služby, civilní služby ani doba uvolnění pro výkon veřejné funkce. Nezapočítává se též nepřítomnost v práci pro výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody a vazby, došlo-li k pravomocnému odsouzení, nejde-li o trestný čin, který je v rozporu s předpokladem bezúhonnosti podle § 4 odst. 2 zákona o úřednících.

Zvláštní odborná způsobilost zahrnuje **souhrn znalostí a dovedností nezbytných pro výkon činností stanovených prováděcím právním předpisem.** Má obecnou a zvláštní část. **Obecná část zvláštní odborné způsobilosti je pro všechny úředníky shodná, obsah zvláštní části je diferencován podle správní činnosti, kterou úředník vykonává.** Z obou částí zvláštní odborné způsobilosti se skládá, jak již bylo výše uvedeno, **zkouška**. Ta se člení na dvě samostatně vykonávané a hodnocené části, písemnou a ústní zkoušku, přičemž úspěšné složení písemné zkoušky, je předpokladem pro konání

zkoušky ústní. **Příhlášku** ke zkoušce zvláštní odborné způsobilosti nepodává sám úředník, ale **územní samosprávný celek**, který je jeho zaměstnavatelem. Územní samosprávný celek musí příhlášku podat do 6 měsíců od vzniku pracovního poměru úředníka k tomuto celku nebo do 3 měsíců ode dne, kdy úředník začal vykonávat správní činnost, pro jejíž výkon je prokázání této způsobilosti předpokladem.

Zákon o úřednících rovněž stanoví nezbytná **procesní pravidla k zajištění objektivního posouzení odbornosti úředníků**. Tato pravidla upravují zejména průběh zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, postup zkušební komise, pravidla vydávání osvědčení a opravný prostředek proti výroku zkušební komise. Nově se zvláště upravní **řízení o námitkách** proti postupu zkušební komise. Tyto námitky má právo uplatnit účastník, jestliže při písemné nebo ústní zkoušce byl hodnocen klasifikačním stupněm „nevyhověl“, a to do 15 dnů ode dne oznámení této skutečnosti. **Námitky se podávají zkušební komisi**, která námitkám buď vyhoví nebo je předá k rozhodnutí Ministerstvu vnitra, které o námitkách rozhodne ve lhůtě 30 dnů od jejich doručení, a to tak, že potvrdí hodnocení zkušební komise, nebo, bylo-li hodnocení zkušební komise vydáno v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, změní jej nebo zruší a pozve úředníka k opakovanému složení zkoušky. Důvodem je skutečnost, že jde o citlivou záležitost, neboť na úspěšném vykonání zkoušky závisí výkon správní činnosti, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti nutným předpokladem, jehož nesplnění v zákonem stanovené lhůtě vede k tomu, že úředník takovou činnost nemůže již vykonávat a územní samosprávný celek ho převede na jinou práci (§ 11 odst. 2 ZÚ) a nemá-li takovou práci, může dát úředníku výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. e) zákona o úřednících. Nově se též řeší motivace úředníka k odpovědnému přístupu ke zkouškám tím, že v případě opakování zkoušky zvláštní odborné způsobilosti úředník nemá nárok na náhradu platu při pracovním volnu. Současně to představuje i určitou úsporu nákladů na straně územního samosprávného celku.

Zákon o úřednících zavádí jako nový právní institut **vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů**. Tento druh prohlubování kvalifikace právní úprava platná do 31. prosince 2002 neznala. Jedná se o **specifický druh prohlubování kvalifikace** určený výlučně pro vedoucí úředníky a vedoucí úřadů, který má přispět ke zvýšení úrovně řízení úředníků při výkonu správních činností.

Pojmy vedoucí úředník a vedoucí úřadu jsou vymezeny v § 2 odst. 5 a 6 zákona o úřednících. Podle tohoto ustanovení se **vedoucím úředníkem** pro účely tohoto záko-

na rozumí úředník, který je vedoucím zaměstnancem.²⁷⁾ **Vedoucím úřadu** se pak rozumí vedoucí úředník, který vykonává funkci tajemníka obecního úřadu, tajemníka magistrátu statutárního města, tajemníka úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, ředitele krajského úřadu, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy nebo tajemníka úřadu městské části hlavního města Prahy. **Tento druh prohlubování kvalifikace je povinný pro všechny vedoucí úředníky**, nezávisle na tom, zda byli do své funkce jmenováni, nebo zda jejich pracovní poměr vznikl pracovní smlouvou, jako u vedoucích oddělení úřadu.

Podle § 27 odst. 1 zákona o úřednících řízení úředníků zajišťuje územní samosprávný celek prostřednictvím vedoucích úředníků, kteří ukončili vzdělávání vedoucích úředníků. Výjimečně zákon o úřednících připouští, aby řízení těchto úředníků mohl přechodně vykonávat i vedoucí úředník, který nespĺňuje předpoklad ukončení vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů (viz ust. § 27 odst. 1, § 43 odst. 9, § 34 odst. 1 a § 43 odst. 10 ZÚ).

Vedoucí úředník je povinen ukončit toto vzdělávání do 2 let ode dne, kdy začal vykonávat funkci vedoucího úředníka. Tato povinnost navazuje na povinnost územního samosprávného celku uloženou mu v § 17 odst. 3 a 4 zákona o úřednících. Podle tohoto ustanovení je povinností územního samosprávného celku zajistit účast vedoucích úředníků a vedoucího úřadu na tomto druhu prohlubování kvalifikace. Tato povinnost též navazuje na obecnou povinnost vedoucího úředníka a vedoucího úřadu prohlubovat si kvalifikaci účastí na vzdělávání vedoucích úředníků stanovenou v § 18 odst. 2 zákona o úřednících. Vedoucí úředník a vedoucí úřadu prokazují ukončení tohoto vzdělávání **osvědčením** vzdělávací instituce, která pořádala kurz, v němž se vzdělávání uskutečnilo.

Obdobně jako zvláštní odborná způsobilost má i vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů obecnou a zvláštní část. **Obecná část** je shodná pro všechny vedoucí úřadu a vedoucí úředníky. **Zvláštní část** se diferencuje v závislosti na tom, které činnosti vykonávají úředníci, které vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu řídí. Vzdělávání vedoucích úřadu zahrnuje přehled o všech správních činnostech, které úřad vykonává. Vzdělávání vedoucích úředníků se týká těch správních činností, které vykonávají úředníci podřízení vedoucímu úředníku v době vydání osvědčení o účasti na vzdělávání. Protože se jedná pouze o přehled o správních činnostech vykonávaných

²⁷⁾ § 9 odst. 3 zákoníku práce.

podřízenými úředníky, míra podrobnosti bude nižší, než u úředníků prokazujících zvláštní odbornou způsobilost pro danou správní činnost. Podrobnější znalosti a dovednosti získávají vedoucí úředníci a vedoucí úřadů v rámci průběžného vzdělávání. Konkrétní obsah vzdělávání vymezuje vzdělávací program, akreditovaný podle zákona o úřednících (§ 31) pro tento druh prohlubování kvalifikace. Zákon o úřednících u tohoto druhu prohlubování kvalifikace **nestanoví povinnost prokázání znalostí zkouškou**, jako je tomu v případě zvláštní odborné způsobilosti, kterou jsou vedoucí úředníci povinni prokazovat v rozsahu podle § 21 odst. 6, nebo vedoucí úřadu v rozsahu podle § 21 odst. 7 zákona o úřednících. Vedoucí úřadu i vedoucí úředník jsou **povinni se zúčastnit vzdělávání vedoucích úředníků pouze jednou**. Pokud se po ukončení vzdělávání změní pracovní zařazení vedoucího úředníka, který začne řídit úředníky vykonávající i jiné správní činnosti než ty, o nichž získal přehled v rámci zvláštní části vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů, není již povinen opakovat toto vzdělávání.

Zákon o úřednících odchylně od zákoníku práce upravuje **závazky vedoucího úředníka a vedoucího úřadu územního samosprávného celku** při prohlubování kvalifikace formou vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů (srov. § 143 ZP). Podle § 27 odst. 3 zákona o úřednících je úředník, který se účastnil tohoto vzdělávání a jehož náklady hradil územní samosprávný celek, povinen **setrvat po ukončení vzdělávání v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku po dobu 3 let**. V případě, že úředník rozváže s územním samosprávným celkem pracovní poměr dříve, je povinen **uhradit náklady s tímto vzděláváním spojené**. Splní-li úředník svou povinnost setrvat v tomto pracovním poměru pouze z části, povinnost uhradit náklady se poměrně sníží. Zákon o úřednících zároveň stanoví, že § 143 odst. 7 a 8 zákoníku práce platí přiměřeně i pro povinnost úředníka k úhradě těchto nákladů. Ustanovení § 27 odst. 3 zákona o úřednících se netýká jiných druhů prohlubování kvalifikace, než vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů. V případech, na které se § 27 odst. 3 zákona o úřednících nevztahuje, může územní samosprávný celek uzavřít s úředníkem dohodu podle § 143 zákoníku práce.

Zákon o úřednících umožňuje uznávání **rovnocennosti vzdělávání úředníků**, které je svým obsahem a rozsahem srovnatelné se vzděláváním poskytovaným v rámci vzdělávacího systému upraveného zákonem o úřednících. Jedná se o zcela nové řešení oproti předchozí právní úpravě platné do 31. prosince 2002 (§ 113 až 116 obecního zřízení, § 72 až 75 krajského zřízení a § 84 až 86 zákona č. 131/2000 Sb., vyhláška

Ministerstva vnitra č. 345/2000 Sb.), která tuto možnost v takovémto rozsahu neznala, s výjimkou uznání zvláštní odborné způsobilosti ověřené podle zvláštních právních předpisů v době od 24. listopadu 1990 do dne nabytí účinnosti obecního a krajského zřízení a zákona o hlavním městě Praze v roce 2000.

Důvodem zavedení institutu uznání rovnocennosti vzdělání je **snaha** zákonodárce o **efektivnost systému vzdělávání úředníků**. Zákon o úřednících tak poprvé zavádí možnost využití určitých znalostí, které získali úředníci mimo systém vzdělávání v příslušných oborech a oblastech, např. na vysokých školách, v dalších vzdělávacích institucích či v zahraničí. **Uznávání rovnocennosti vzdělávání úředníka** se podle zákona o úřednících provádí buď **obecně** pro všechny účastníky určitého bakalářského nebo magisterského studijního programu, to znamená formou prováděcího právního předpisu (vyhlášky Ministerstva vnitra vydané na základě zmocnění v § 42 ZÚ), nebo **individuálně**, na základě žádosti úředníka nebo územního samosprávného celku.

Podle § 33 odst. 1 zákona o úřednících povinnost prokázat zvláštní odbornou způsobilost (§ 21 ZÚ), povinnost účastnit se vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů (§ 27 ZÚ) nebo povinnost účastnit se vstupního vzdělávání (§ 19 ZÚ) nemá úředník, který získal vzdělání v **bakalářských nebo magisterských studijních programech stanovených prováděcím právním předpisem** nebo kterému bylo na jeho žádost nebo žádost územního samosprávného celku vydáno **osvědčení o uznání rovnocennosti vzdělání** nebo jeho části podle § 34 zákona o úřednících.

Vzhledem k tomu, že v ustanovení § 42 zákon o úřednících zmocňuje ministerstvo vnitra k vydání vyhlášky k provedení ust. § 33 odst. 1, je tímto prováděcím právním předpisem vyhláška Ministerstva vnitra. Konkrétně se jedná o vyhlášku č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků. V této vyhlášce jsou přímo stanoveny konkrétní bakalářské nebo magisterské studijní programy, které svým obsahem odpovídají vzdělání poskytovanému v rámci vzdělávacího systému upraveného zákonem o úřednících. Úředník, který absolvoval bakalářský nebo magisterský studijní program stanovený touto vyhláškou, tuto skutečnost pouze doloží územnímu samosprávnému celku, aniž by byl povinen znovu se účastnit příslušného druhu prohlubování kvalifikace. Vyhláška upravuje uznání jak plné, tak částečné rovnocennosti, s tím, že zbývající část vzdělání si úředník musí doplnit v rámci systému vzdělávání podle zákona o úřednících.

Druhou možností uznání rovnocennosti vzdělání je, jak již bylo nastíněno výše, **uznání na základě žádosti úředníka**. Tato možnost přichází v úvahu tehdy, jestliže

úředník sice nezískal rovnocenné vzdělání v bakalářském nebo magisterském studijním programu podle příslušné vyhlášky, ale získal rovnocenné vzdělání v jiném studijním oboru, popřípadě kurzu, a prokázal-li, že obsah a rozsah vzdělávání jsou rovnocenné příslušnému vzdělávacímu programu pro prohlubování kvalifikace podle zákona o úřednících.

Žádost o individuální uznání rovnocenného vzdělávání může podal buď sám úředník nebo územní samosprávný celek, jehož je úředník zaměstnancem. Žádost se podává Ministerstvu vnitra a projednává se ve správním řízení. Žadatel o individuální uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části musí prokázat, že obsah a rozsah vzdělávání, o jehož uznání žádá, jsou rovnocenné akreditovanému vzdělávacímu programu pro prohlubování kvalifikace podle zákona o úřednících nebo jeho části. Důkazní břemeno je tedy na žadateli. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že rozsah a obsah oboru, studijného programu nebo kurzu, o jehož uznání se žádá, jsou v podstatných rysech odlišné od příslušného vzdělávacího programu pro prohlubování kvalifikace podle zákona o úřednících, žádost o uznání rovnocennosti vzdělání nebo jeho části zamítne. O žádosti ministerstvo rozhodne do 3 měsíců od jejího doručení.

11. Právní odpovědnost veřejných zaměstnanců

11.1 Pojem

Problém právní odpovědnosti veřejných úředníků je součástí širšího problému kontroly a odpovědnosti veřejné správy.

Právní odpovědnost veřejných zaměstnanců se řídí do určité míry **absorpční zásadou**, tj. vůči soukromým osobám za škodu, kterou zaměstnanec způsobil svou osobní chybou, odpovídá zaměstnavatel (ten případně může uplatnit vůči zaměstnanci právo na regresní náhradu, jako je tomu v českém právu). V některých zemích (např. ve Francii) si poškozený může vybrat, zda uplatní svůj nárok vůči subjektu správy nebo vůči konkrétnímu úředníkovi, případně i paralelně vůči oběma. Veřejný zaměstnanec je chráněn proti vzniku právní odpovědnosti a jejím důsledkům v případě, že jednal na příkaz nadřízeného (to se nevztahuje na jednání, které má za následek vznik trestného činu, případně nezákonného rozhodnutí).

Odpovědnost veřejných zaměstnanců vůči veřejnosti souvisí s **veřejnou kontrolou**. Tato kontrola veřejné služby, prováděná parlamentem, byla i u nás významně posílena zřízením funkce Veřejného ochránce práv. Ten je oprávněn v rámci ochrany před nezákonností, porušováním principů demokratického právního státu a principů dobré správy klást otázky jednotlivým státním zaměstnancům správních úřadů, žádat, aby byli zproštěni povinnosti mlčenlivosti a navrhnout zahájení disciplinárního řízení nebo stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.²⁸⁾

11.2 Kárná odpovědnost

Kárná odpovědnost je správní disciplinární odpovědností, která v té či oné podobě existuje ve státní službě demokratických zemí.

Služba podle služebního zákona záleží v přísném a přesném dodržování služební kázně (co se rozumí služební kázní bylo popsáno výše). Tyto postuláty jsou vyjádřeny v povinnostech státního zaměstnance. Zákon proto upravuje kárnou odpovědnost státních zaměstnanců a ukládání kárných opatření. Na rozdíl od úpravy pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce je kárná odpovědnost **nedílnou součástí služebních vztahů**, která je výrazně odlišuje od vztahů pracovněprávních.

²⁸⁾ § 15 odst. 1 písm. b) a odst. 4 a § 19 písm. c), d) a e) zákona č. 349/1999 Sb.

Státní zaměstnanec, s výjimkou generálního ředitele a zástupce generálního ředitele, odpovídá za kárné provinění.

Služební kázeň jsou povinni dodržovat všichni státní zaměstnanci. Důvody, proč jsou z kárné odpovědnosti vyňati generální ředitel státní služby a jeho zástupce vycházejí ze skutečnosti, že jejich služební místa jsou obsazována na návrh vlády prezidentem republiky, takže by se jen velmi obtížně hledal orgán, který by s nimi měl kárné řízení provádět a kárné opatření jim uložit. Tato úprava je však vyvážena tím, že tyto osoby mohou být ze služebního poměru odvoláni z jakýchkoli důvodů nebo bez uvedení důvodů (srov. § 42 odst. 6 SZ).

Služební zákon vymezuje **kárné provinění jako zaviněné porušení služební kázně**, za které lze uložit státnímu zaměstnanci kárné opatření. **Kárnými opatřeními** jsou: písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a propuštění ze služebního poměru.

Kárné opatření nelze uložit v případě, že státní zaměstnanec byl za týž skutek pravomocně odsouzen soudem. Bylo-li kárné opatření uloženo dříve, zruší se s účinností ode dne uložení.

Jedná se o uplatnění zásady *ne bis in idem*. Za jedno provinění, kterého se státní zaměstnanec dopustil, má být ukládán jeden trest.

Rozhodnutí o uložení kárného opatření, které nabylo právní moci, se zakládá do osobního spisu státního zaměstnance.

Drobné nedostatky ve službě, které nejsou zjevně závažné, resp. u nichž chybí škodlivý následek nebo je nepatrný, se v kárném řízení nemusí vyřizovat. Tyto nedostatky vytkne státnímu zaměstnanci nadřízený představený nebo služební orgán.

Kárná odpovědnost zaniká, jestliže návrh na zahájení kárného řízení není podán do jednoho roku od jeho spáchání.

Na kárné řízení se vztahují ustanovení o řízení ve věcech služebního zákona. Odlišně je upraveno zejména zahájení řízení, příslušnost v kárném řízení a obnova řízení, která je v kárném řízení zahájeném na návrh služebního orgánu vyloučena. V odvolacím řízení se uplatňuje zákaz reformace *in peius*.

Podle služebního zákona se kárné řízení zahajuje na **návrh příslušného služebního orgánu**. Návrh na zahájení kárného řízení může podat rovněž **státní zaměstnanec proti sobě samému**, což má význam v případě, že se zaměstnanec chce „očistit“

od pomluv, kterými se cítí být poškozen. Podaný návrh na zahájení kárného řízení nelze vzít zpět. Výjimkou jsou případy tzv. sebeoznámení státního zaměstnance.

Návrh na zahájení kárného řízení lze podat do dvou měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o kárném provinění. V případě, že ke kárnému provinění došlo v cizině, lze tento návrh podat ještě ve lhůtě dvou měsíců po návratu státního zaměstnance ze služebního působiště v cizině. Ustanovení § 78 odst. 3 služebního zákona specifikuje náležitosti návrhu na zahájení kárného řízení. Tento návrh obsahuje jméno, příjmení, akademický titul, rodné číslo, evidenční číslo a označení státního zaměstnance, proti němuž návrh směřuje, popis skutku, pro který se navrhuje zahájit kárné řízení a označení důkazů, o které se návrh opírá.

Kárnou pravomoc vykonávají **kárné komise** prvního a druhého stupně jmenované služebním orgánem. Jedná se o zvláštní orgány složené výlučně ze státních zaměstnanců. Tyto komise jsou tříčlenné. Kárná komise prvního stupně působí jako prvoinstanční a zřizuje se ve všech služebních úřadech, ve kterých vykonává službu alespoň 25 státních zaměstnanců. Kárná komise druhého stupně je komisí odvolací a zřizuje se u generálního ředitelství. Musí být složena z jiných členů, než kárná komise prvního stupně. Kárné komise mají nezávislé postavení, při rozhodování se neřídí příkazy představených. Rozhodují o vině a trestu.

Po uplynutí jednoho roku od právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření se na postiženého státního zaměstnance hledí, jako by nebyl kárně postižen. Rozhodnutí o uložení kárného opatření proto musí být, s výjimkou rozhodnutí, kterým bylo státnímu zaměstnanci jako kárné opatření uloženo propuštění ze služebního poměru, z jeho osobního spisu vyňato.

11.3 Odpovědnost za škodu

Služební zákon i zákon o úřednících v této věci odkazují na **zákoník práce**. Na státní zaměstnance a úředníky územních samosprávných celků se podle zákoníku práce kromě zvláštních případů (odpovědnost za nesplnění povinností k odvracení škody, za schodek na svěřených hodnotách a za ztrátu svěřených předmětů) vztahuje obecná odpovědnost za škodu, kterou zaměstnanec způsobil zaměstnavateli, v daném případě tedy státu nebo územnímu samosprávnému celku, zaviněným porušením povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

Zvláštním případem je **odpovědnost za škodu, způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** (zákon č. 82/1998 Sb.). Podle

zmíněného zákona může být uplatněn nárok na regresní úhradu proti úřední osobě nebo územnímu celku a druhotně proti osobám, které se na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu podílely. Nárok na regresní náhradu vylučuje nárok na náhradu škody podle zákoníku práce. Nelze jej uplatnit vůči tomu, kdo jednal na příkaz nadřízeného, ledaže by se uposlechnutím příkazu dopustil trestného činu. Pokud účast na rozhodování náležela k povinnostem, vyplývajícím ze služebního či pracovního poměru, řídí se výše **regresní úhrady** zákoníkem práce, tedy stejnými pravidly jako výše uvedená obecná odpovědnost za škodu: výše náhrady škody, způsobené z nedbalosti, je v zásadě omezena na 4 1/2 průměrného měsíčního výdělku (toto omezení neplatí v případě úmyslného zavinění). Soud může za podmínek stanovených zákonem náhradu škody snížit (nikoli v případě úmyslného zavinění dle zákona č. 82/1998 Sb.).

11.4 Trestněprávní odpovědnost

Trestněprávní odpovědnost veřejných zaměstnanců vyplývající z výkonu služby je **předmětem výkladu trestního práva.**

Na veřejné zaměstnance, kteří disponují pravomocí, se vztahuje podle trestního zákona zvláštní odpovědnost, určená veřejným činitelům. Za **veřejného činitele** se podle § 89 odst. 9 trestního zákona považuje *volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá při tom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Při výkonu oprávnění a pravomocí podle zvláštních právních předpisů je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží.*

Podmínkou této zvýšené trestní odpovědnosti je, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s výkonem pravomoci a odpovědnosti veřejného zaměstnance.

Zvýšenou trestní odpovědnost veřejných zaměstnanců vyjadřují především skutkové podstaty trestných činů zneužívání pravomoci veřejného činitele a maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti (§ 158 a 159 TrZ).

Veřejní zaměstnanci se v souvislosti s výkonem služby mohou dopustit i řady dalších trestných činů, jako je např. úplatkářství, neoprávněné nakládání s osobními údaji či ohrožování státního nebo služebního tajemství.

Exkulpace z trestní odpovědnosti s poukazem na to, že veřejný zaměstnanec jednal na příkaz nadřízeného, se v režimu služebního zákona a zákona o úřednicích územních samosprávných celků v zásadě vylučuje, neboť oba zákony zakazují splnit příkaz, pokud by jím došlo ke spáchání trestného činu.

Důležitým kritériem služebního práva je např. čistý trestní rejstřík jako předpoklad k přijetí do přípravy na službu a do služby, zproštění výkonu služby pro sdělení obvinění z trestného činu, přerušení služby nebo odvolání z místa představeného z důvodu vazby, skončení služebního poměru jako důsledku pravomocného odsouzení zaměstnance.

U úředníků územní samosprávy je rozsah této úpravy užší než u státních zaměstnanců.

12. Povinnosti státních zaměstnanců v ozbrojených složkách

12.1 Stávající právní úprava

Na pracovněprávní vztahy příslušníků ozbrojených sil v činné službě se vztahuje zákoník práce jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní předpisy (§ 4 ZP). Na služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů se zákoník práce nevztahuje (§ 5a ZP).

Služební poměr policistů upravuje zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Základní povinnosti policisty jsou stanoveny v § 28 odst. 1 zákona. Podle tohoto ustanovení je **policista povinen**:

- plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími právními předpisy a také úkoly uložené mu rozkazy a pokyny nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen,
- vykonávat svědomitě a řádně službu podle svých sil, znalostí a schopností,
- ohlásit svému nadřízenému závady a nedostatky, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby,
- dodržovat při výkonu služby pravidla zdvořilosti.

Tyto shora uvedené povinnosti mají **obecnou povahu**. Konkrétní služební povinnosti jsou obsaženy v ustanoveních právních předpisů, zejména v zákoně o Policii České republiky (srov. viz. § 6 a násl. zákona č 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů), v interních předpisech Ministerstva vnitra, policejního prezidenta, rozkazech a pokynech nadřízených.

Jestliže policista splní rozkaz nadřízeného, který je v rozporu s obecně závazným právním předpisem, není za porušení tohoto předpisu právně odpovědný, jestliže na protiprávnost rozkazu před jeho splněním nadřízeného upozornil a ten na jeho splnění trval. Právní odpovědnost nese nadřízený. Policista však nesmí splnit rozkaz, kterým by spáchal trestný čin.

Kromě základních povinností uložených všem policistům, stanoví tento zákon **základní povinnosti nadřízených**. Podle § 29 je nadřízený povinen:

- organizovat, řídit, kontrolovat a hodnotit výkon služby podřízených,
- zabezpečovat, aby policisté byli pro výkon služby náležitě vycvičeni a vyškoleni,
- vytvářet příznivé podmínky pro výkon služby,
- oceňovat záslužné činy a příkladné plnění služebních povinností a vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností.

Po dobu služebního poměru **nesmí být policista členem politické strany nebo být činným v politickém hnutí** ani vyvíjet v jejich prospěch jakoukoliv činnost, která nesouvisí s plněním jeho služebních úkolů. Členství v politické straně nebo hnutí a vyvíjení jakékoliv činnosti v jejich prospěch je obecně považováno za neslučitelné s výkonem služební činnosti policisty. Činnost ve prospěch politické strany nebo hnutí v souvislosti s plněním služebních povinností naopak není považována za porušení povinností dané zvláštním omezením. Takovou činností ve prospěch není ani účast policisty ve volbách na kandidátce politické strany.

Listina základních práv a svobod v čl. 44 stanoví, že příslušníkům ozbrojených sborů může zákon omezit **právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost**. Zákon o služebním poměru proto ukládá, že policista musí mít **souhlas služebního funkcionáře** ke správě cizího majetku, k provozování živnosti nebo účasti na živnostenském podnikání nebo k vykonávání jiné výdělečné činnosti v pracovním nebo obdobném poměru a k členství v představenstvech, dozorčích radách a jiných orgánech obchodních společností a družstev.

Zákon dále stanoví, že **udělení souhlasu nelze odepřít v případech**, kdy činnost shora uvedená nemůže ovlivnit plnění služebních povinností, nestrannost nebo nepodjatost policisty nebo jiné služební zájmy policie, zejména v případech, kdy jde o činnost publicistickou, literární, uměleckou, vědeckou a pedagogickou. Uvedený zákaz odepření souhlasu chrání policistu před tendencí služebních funkcionářů vyloučit jakoukoliv mimoslužební výdělečnou aktivitu policisty. Udělit souhlas nelze k činnostem, které by mohly ohrozit autoritu policisty, jeho vážnost a důstojnost na veřejnosti, postavení policie a ministerstva, a k činnostem, ke kterým by mohl policista zneužít svého postavení, zejména k činnostem v detektivních kancelářích a v civilních bezpečnostních službách. Proto, vyskytnou-li se takové okolnosti pro udělení souhlasu, lze tento souhlas dodatečně odejmout.

Se zaviněným porušením základních povinností policisty (tzv. kázeňský přestupek) zákon spojuje možnost **uložení kázeňského trestu**. Těmito tresty jsou píse-

mná důtka, snížení funkčního platu až o 15 % na dobu nejvýše tří měsíců, snížení hodnosti o jeden stupeň až na dobu jednoho roku, zákaz činnosti a propadnutí věci.

Kázeňské tresty způsobují policistovi morální, případně hmotnou újmu. Při ukládání těchto trestů nemusí být zachována jejich hierarchie. Záleží na povaze a závažnosti porušení povinnosti. Zákon umožňuje upustit od uložení kázeňského trestu, jestliže k nápravě policisty a k obnovení služební kázně postačí vytknutí méně závažného jednání, které má znaky kázeňského přestupku. Jediným kázeňským trestem, který lze vykonat i po skončení služebního poměru, je trest zákazu činnosti. Od výkonu trestu snížení hodnosti o jeden stupeň může služební funkcionář upustit, nejdříve však po uplynutí jedné poloviny trestu (§ 34 zákona).

Policista odpovídá policii za **škodu**, kterou jí způsobil zaviněným porušením svých povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Tato povinnost je dále rozvedena a konkretizována v § 75 a násl. zákona o služebním poměru policistů.

Pokud se v tomto zákoně mluví o Policii ČR, rozumí se tím i **Vězeňská služba ČR** a působnost, která přísluší Ministerstvu vnitra, vykonává Ministerstvo spravedlnosti. Příslušníci Vězeňské služby ČR jsou ve služebním poměru k Vězeňské službě ČR.

Obdobně se zákon o služebním poměru policistů používá i na **služební poměr celníků** (§ 12 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů), neboť celníci vykonávající určité činnosti celním zákonem vymezené, jsou zařazeni do ozbrojené složky celní správy. Namísto Ministerstva vnitra plní u celníků úkoly Ministerstvo financí - generální ředitelství cel a další celní orgány.

Zákon o služebním poměru příslušníků Policie ČR se dále vztahuje i na **příslušníky hasičského záchranného sboru ve služebním poměru** v rozsahu uvedeném v zákoně č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů.

Služební poměr příslušníků Bezpečnostní informační služby upravuje samostatný právní předpis - zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnosti informační službě, ve znění pozdějších předpisů. Úkoly Bezpečnosti informační služby plní příslušníci Bezpečnostní informační služby. Ti jsou povinni při plnění úkolů dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní, jakož i toho, aby osobám v souvislosti s jejich činností nevznikla škoda nebo jiná nepřiměřená újma.

12.2 Základní povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů

S účinností od 1. ledna 2007 se zrušuje zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a je nahrazen komplexním zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon, jež nahrazuje shora nastíněnou roztržštěnou právní úpravu, měl původně nabýt účinnosti 1. ledna 2005. V současné době je tedy účinnost tohoto zákona odložena k 1. lednu 2007, a to především z finančních důvodů.

Tento zákon nově upravuje pracovní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (příslušníci), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby.

Bezpečnostními sbory se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Základní povinnosti příslušníka a omezení některých jeho práv jsou obsaženy v § 45 - 48 shora uvedeného zákona.

Podle § 45 je příslušník povinen především *održovat služební kázeň, která spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností*. Tyto povinnosti pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů. V případě, že je rozkaz vedoucího příslušníka ve zřejmém rozporu s právním předpisem, je povinností konkrétního příslušníka na tuto skutečnost vedoucího příslušníka upozornit. Jestliže vedoucí pracovník trvá na splnění rozkazu, příslušník je oprávněn žádat o jeho písemné vydání, kterému je vedoucí pracovník povinen vyhovět. Příslušník je pak povinen rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu vedoucímu příslušníkovi toho, kdo takový rozkaz vydal.

V případě, že by příslušník splněním rozkazu zřejmě spáchal trestný čin, nesmí takovýto rozkaz splnit.

Příslušník je dále povinen:

- zdržet se jednání, které může vést ke střetu zájmu služby se zájmy osobními a ohrozit důvěru v nestranný výkon služby, zejména nezneužívat ve prospěch vlastní nebo v prospěch jiných osob informace nabyté v souvislosti s výkonem služby a v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody,

- zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděl při výkonu služby, to neplatí, jestliže příslušník byl této povinnosti zproštěn služebním funkcionářem, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,
- prohlubovat svoji odbornost a udržovat svoji fyzickou zdatnost potřebnou pro zastávané služební místo a podrobovat se jejímu ověřování služebním funkcionářem,
- dodržovat pravidla služební zdvořilosti,
- poskytovat bezpečnostnímu sboru osobní údaje nezbytné pro rozhodování ve služebním poměru a pro plnění povinností bezpečnostního sboru podle zvláštních právních předpisů,
- vykonávat službu tak, aby nebyla ovlivňována jeho politickým, náboženským nebo jiným přesvědčením,
- ohlašovat vedoucímu příslušníkovi závady a nedostatky, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby, a skutečnost, že byl pravomocně odsouzen pro trestný čin, bez zbytečného odkladu a
- chovat se a jednat i v době mimo službu tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru.

Další povinnosti se týkají **vedoucích příslušníků**. Ti jsou dále povinni:

- hodnotit výkon služby podřízených úředníků,
- zabezpečovat, aby příslušníci byli pro výkon služby náležitě vyškoleni a vycvičeni,
- oceňovat příkladné plnění služebních povinností,
- vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností a
- přijímat podněty k odstranění závad a nedostatků, které ohrožují nebo ztěžují výkon služby.

Příslušník ozbrojeného sboru nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch. Příslušník zpravodajské služby nesmí být členem odborové organizace.

V zákoně je upraveno, stejně jako ve služebním zákoně č. 218/2002 Sb., **omezení týkající se podnikání**. Příslušníci ozbrojených sborů nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost (leda

z pověření bezpečnostního sboru a zásadně bez práva na odměnu). Nesmějí vykonávat ani jinou výdělečnou činnost s výjimkou zálohy činné a zvláštní, činnosti znalce a tlumočníka pro soud nebo správní úřad, činnosti v poradních orgánech vlády a dále činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, činnosti zastupitele, přisedícího u soudu, vedoucího a jiného pracovníka táborů pro děti a mládež, správy vlastního majetku a výdělečné činnosti při výkonu vazby.

Na právní úpravu povinností a omezení příslušníků bezpečnostních sborů navazují ustanovení týkající se kázeňských odměn a trestů.

Příslušníkovi lze za projevení osobní statečnosti nebo za splnění zvláště významného služebního úkolu anebo za účelem ocenění příkladného plnění služebních povinností, za které se považuje též opakované dosahování velmi dobrých výsledků ve výkonu služby konstatované v závěru služebního hodnocení, udělit **kázeňskou odměnu**. Touto odměnou je písemná pochvala, peněžitý nebo věcný dar anebo udělení služební medaile.

V případě zaviněného porušení služebních povinností odpovídá příslušník bezpečnostního sboru za **kázeňský přestupek**. Tento přestupek je v § 50 definován jako *zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*

Příslušníkovi se v takovém případě ukládá kázeňský trest v podobě písemného napomenutí, snížení základního tarifu až o 25% na dobu nejvýše tří měsíců, odnětí služební medaile, odnětí služební hodnosti, pokuty, propadnutí věci nebo zákazu činnosti.

Na výše uvedené pak dále navazují ustanovení o odpovědnosti za škodu a ustanovení týkající se řízení ve věcech služebního poměru, ve kterém se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků.

Služební poměr vojáků z povolání zůstává i nadále upraven zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Vojáci mají především omezené shromažďovací právo, sdružovací právo a výdělečnou činnost mohou vykonávat pouze se souhlasem služebního orgánu. Nesmějí být členy žádné politické strany ani odborové organizace. Při výkonu služby musí nosit předepsaný stejnokroj. Jsou povinni dbát na svoji fyzickou zdatnost a dodržovat pravidla služební zdvořilosti a chovat se i mimo službu tak, aby neohrozili vážnost a důvěryhodnost ozbrojených sil. I oni podléhají kázeňské pravomoci, kterou se rozumí právo udělovat kázeňské odměny a ukládat kázeňské tresty.

13. Profesní etika

13.1 K pojmu etiky

Správní reformy v druhé polovině 90. let 20. století, které se orientují na růst produktivity a účinnosti veřejné správy a celého veřejného sektoru v jeho soutěži se sektorem soukromým, vyvolaly obavu o to, aby současně s důrazem na ekonomiku, efektivnost a účinnost veřejné správy nevymizela etika a další hodnoty, jež byly s administrativou tradičně spojovány. Proto se ve správní teorii začaly stále více objevovat studie vycházející z poznání nutnosti zakotvit etiku do cílového zaměření správních reforem.

Některé práce si položily základní otázku, totiž definovat etiku a vymezit jí vůči ostatním hodnotám, jako je např. morálka. Ve správně-vědní literatuře psané anglicky však často dochází k tomu, že pojmy hodnoty a etika se používají promiscue. Etika bezesporu hodnotou je, ale její obsahové vymezení je nepochybně užší, než jaké představuje rozsáhlý soubor hodnot chápaný pod pojmem klasické hodnoty veřejné správy. Etika je zaměřena především na vymezení správného od nesprávného a dobrého od špatného.

V administrativě platí **úzká vazba mezi etikou a ostatními tradičními hodnotami**, kterými jsou např. nestrannost, legalita, integrita, transparentnost, rovnost a hlavně odpovědnost. Není-li chování úředníka odpovědné, lze je těžko označit za etické. Problémem však zůstává střet různých hodnot.

Bývají uváděny tři způsoby, jak udržet a zdokonalit etické chování veřejných úředníků:

- přijetí písemných pravidel, zejména kodexů etiky pracovníků veřejné správy,
- vzdělávání před nastoupením do veřejné služby a další školení při zaměstnání,
- vliv modelové role nadřízených pracovníků v zaměstnání.

13.2 Kodexy etiky

Kodexy etiky jsou považovány za dokumenty důležité jak v soukromé, tak ve veřejné sféře. Převládá názor, že kodexy etiky ve veřejné správě (zejména pak ve správě státní) vznikly jako odpověď na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpověd-

nosti, efektivnosti, integritě, etických standardech a porozumění veřejných úředníků pro požadavky občanů.

Většina vyspělých demokratických států již takové kodexy přijala. Přitom nezáleží na tom, zda mají nebo nemají tyto státy současně zákony o státní službě. Kodexy mají v některých zemích povahu závazné právní normy, jeho doplnění či eventuelní změna je sice obtížnější, avšak jeho ustanovení jsou snáze vynutitelná. Na druhé straně existují kodexy, které povahu právní normy nemají, v takovém případě pak chování úředníka, jež není v souladu s jeho ustanoveními, není sice právně sankcionovatelné, ale je zveřejnitelné, a potřebné úpravy a změny kodexu jsou jednodušší a rychlejší.

Kodexy etiky mají také různou podobu, i pokud jde o jejich rozsah. V některých zemích platí kodexy etiky pro všechny pracovníky ve veřejné službě, v jiných jsou vydávány speciální kodexy etiky jednotlivými ministerstvy, případně dalšími orgány veřejné správy. V prvním případě je kodex etiky obecnější, zahrnuje obecné hodnoty a kritéria, v druhém případě jde většinou o podrobnější úpravu, reflektující problémy a potřeby konkrétní instituce.

Ke kodexům etiky se uchylují i některé **mezinárodní organizace**. Například INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) přijala v roce 1998 Kodex etiky ve veřejném sektoru, určený auditorům, kteří působí v jednotlivých národně auditorských (finančně-kontrolních) úřadech. Kodex má přispět ke zvýšení důvěry v auditory a jejich činnost.

Od poloviny 90. let 20. století je věnována značná pozornost problematice etiky ve veřejné službě v rámci OECD, především ve výboru PUMA (Public Management). V roce 1998 Přijala Rada OECD „Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě“. Součástí tohoto Doporučení je 12 principů řízení etiky, které mají pomoci členským zemím v jejich snahách o zlepšení etiky ve veřejné službě. Členské země byly současně Radou zavázány do dvou let sdělit, jak tyto principy aplikovaly.

Usnesením vlády České republiky č. 270 z 21. března 2001 byl schválen **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě**, uvedený v příloze tohoto usnesení. Vláda uložila členům vlády a vedoucím ústředních orgánů státní správy vydat kodex pro potřeby jejich úřadů a seznámit s ním jejich zaměstnance, přednostům okresních úřadů vydat Kodex pro potřeby okresního úřadu a seznámit s ním zaměstnance a seznámit starosty obcí v obvodu své působnosti s tímto usnesením. Ministru vnitra uložila vydat

Kodex formou informativního materiálu pro veřejnost. Dále pak vláda doporučila hejmanům a také primátorům měst seznámit zaměstnance jejich úřadů s Kodexem, postupovat podle Kodexu a v případě potřeby vydat pro jejich úřady vlastní etický kodex vycházející z Kodexu.

Kodex vydaný výše uvedeným usnesením vlády je **doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků**. Jeho účelem je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.

Kodex se skládá z preambule a 7 článků, týkajících se obecných zásad a dále otázek střetu zájmů, politické nebo veřejné činnosti, darů a jiných nabídek, zneužití úředního postavení a oznámení nepřipustné činnosti.

Závěr

Zakotvením institutu veřejné služby do právního řádu České republiky byl konečně překonán dosud platný systém úpravy vztahů zaměstnanců ke státu a územnímu samosprávnému celku, řídicí se zákoníkem práce a specializovanými zákony, v nynější době mající již provizorní charakter.

Především nová úprava institutu státní služby podstatným způsobem změní právní režim celé řady právních vztahů. Dojde k tolik očekávanému odpolitizování státní správy. Stát si fakticky zajistí výkon takových činností, které jsou zabezpečovány státními zaměstnanci a tím bude garantovat bezproblémové fungování státního mechanismu.

Aby celý institut veřejné služby řádně fungoval, je potřeba, aby kromě zákona o úřednících územních samosprávných celků, jež se v praxi zdárně osvědčil, nabyt v co nejbližší době účinnosti i soubor zákonů o státní službě.

Seznam použité literatury

- Hendrych a kol., Správní právo, C.H.Beck, Praha 2004
- Sládeček V., Obecné správní právo, Aspi, Praha 2005
- Průcha P., Základní pojmy a instituty správního práva, Masarykova univerzita Brno, Brno 1998
- Brůna M., Veřejná správa, Institut pro místní správu Praha, Praha 2003
- Veselá M., Státní služba, Masarykova universita Brno, Brno 1997
- Pomahač R., Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství, Praha 1999
- Polián M., Organizace a činnost veřejné správy, Prospektrum, Praha 2001
- Bělina a kol., Pracovní právo, C.H.Beck, Praha 2001
- Troster a kol., Zákoník práce s komentářem, ASPI Publishing, Praha 2001
- Pavlíček a kol., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář 1. a 2. díl, Linde, Praha 1999
- Kahle B., Praktická personalistika, Pragoeduca, Praha 2001
- Kottnauer A., Ulehlová H., Příb J., Služební zákon, Sagit, Ostrava 2002
- Armstrong M., Řízení lidských zdrojů, Grada, Praha 2002
- Korotvičková M., Kubínková M., Ohnisko J., Samek V., Zákon o úřednících územních samosprávných celků, Soudy, Praha 2002
- Nový K., Tomek P., Kalenská M., Langerová B., Služební poměr příslušníků Policie České republiky, Linde, Praha 1995
- Tomek P., Zákon o služebním poměru příslušníků Policie ČR s komentářem, Prospektrum, Praha 1993
- Tomek P., Dluhoš J., Hemza S., Služební poměr vojáků z povolání, Anag, Praha 2000
- Pomahač R., Vidláková O., Veřejná správa, C.H. Beck, Praha 2002
- Chapman R., Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí, Slon, Praha 2003
- Kalenská M., Pracovněprávní vztahy pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků, Acta Universitates Carolinae, Juridica č. 4/1972

- Kahle B., Krize personalistiky?!, Práce a mzda 1993, č. 12-13
- Čebišová T., Veřejná služba na prahu 21. Století, Acta Universitates Carolinae, Juridica č. 1-2/2001
- Kostečka J., Reforma státní služby a její ústavní zakotvení, Právník, 1992, č.8
- Čebišová T., Státní služba: jaká a proč?, Parlamentní zpravodaj, 2000, č. 2
- Kottnauer A., Týc J., K návrhu služebního zákona, Mzdy a personalistika v praxi, 2000, č. 12
- Kottnauer A., Vzdělávání úředníků podle zák. č. 312/2002 Sb., Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.
- Menšík, F., Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě a moderní systémy vzdělávání, Veřejná správa č. 6/2002
- Menšík F., K problematice vzdělávání vedoucích úředníků, Veřejná správa č. 4/2002
- Vedral J., K výkladu některých základních pojmů nového zákona o úřednících územních samosprávných celků, Veřejná správa č. 5/2003
- Jouza L., Pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků, Poradce extrač.2/2003

Obsah

Úvod	1
1. Veřejná správa	3
1.1 Správa jako obecný pojem	3
1.2 Veřejná správa	3
1.2.1 Státní správa	4
1.2.2 Samospráva	5
2. Veřejná služba	9
2.1 Pojem a význam	9
2.2 Základní charakteristika	9
2.2.1 Základní požadavky a principy veřejné služby	9
2.2.2 Systémy veřejné služby	10
2.2.3 Evropské principy veřejné služby	11
3. Veřejní zaměstnanci	13
3.1 Pojem a klasifikace	13
3.2 Požadavky pro výkon veřejné služby	14
3.3 Pojem veřejného zaměstnance z hlediska české právní úpravy	15
3.3.1 Pojem státní zaměstnanec ve služebním zákoně	15
3.3.2 Pojem úředník v zákoně o úřednících	16
4. Historický vývoj právní úpravy povinností veřejných zaměstnanců na našem území	17
4.1 Institut veřejné služby	17
4.2 Vývoj v českých zemích do roku 1914	18
4.3 Služební pragmatika	18
4.4. Období nacistické okupace	20
4.5. Období po druhé světové válce	20
4.6. Období totality	20
4.7. Situace po listopadu 1989	21

5. Povinnosti zaměstnanců podle zákoníku práce.....	24
5.1 Pracovní závazek.....	24
5.2 Základní povinnosti zaměstnanců	24
5.3 Výkon jiné výdělečné činnosti.....	28
5.4 Základní povinnosti vedoucích zaměstnanců	29
5.5 Zvláštní povinnosti zaměstnanců ve státní správě	30
5.6 Některé další povinnosti.....	33
5.7 Pracovní řád	35
6. Právní úprava veřejné služby v ČR.....	36
6.1 Ústava	36
6.2 Úprava veřejné služby v dalších zákonech.....	36
7. Státní služba v ČR	38
7.1 Příprava právní úpravy občanské státní služby	38
7.2 Projekt právní úpravy služby	38
7.3 Důvody pro přijetí právní úpravy služby.....	39
7.3.1 Hledisko formálně právní	39
7.3.2 Hledisko věcné.....	39
7.3.3 Hledisko mezinárodní	40
7.4 Ústavní a mezinárodněprávní souvislosti právní úpravy služby	41
7.5 Východiska právní úpravy služby a její základní charakteristika	42
7.6 Místo právní úpravy služby v právním řádu.....	43
8. Povinnosti a omezení státních zaměstnanců podle služebního zákona	45
8.1 Obecně	45
8.2 Základní povinnosti.....	45
8.3 Omezení některých práv státních zaměstnanců	49
8.4 Některá další omezení uvedená ve služebním zákoně.....	52
9. Povinnosti úředníků územních samosprávných celků	54
9.1 Úvodem	54

9.2. Základní povinnosti úředníka.....	54
10. Vzdělávání úředníků.....	61
10.1 Profesionalizace úředníků.....	61
10.2 Východiskové materiály k legislativní úpravě vzdělávání úředníků.....	61
10.3 Základní principy systému vzdělávání úředníků.....	63
10.4 Komplexní systém celoživotního vzdělávání.....	65
11. Právní odpovědnost veřejných zaměstnanců.....	73
11.1 Pojem.....	73
11.2 Kárná odpovědnost.....	73
11.3 Odpovědnost za škodu.....	75
11.4 Trestní odpovědnost.....	76
12. Povinnosti zaměstnanců v ozbrojených složkách.....	78
12. 1 Stávající právní úprava.....	78
12.2 Základní povinnosti příslušníků bezpečnostních sborů.....	81
13. Profesní etika.....	84
13.1 K pojmu etiky.....	84
13.2 Kodexy etiky.....	84
Závěr.....	87
Seznam použité literatury.....	88
Obsah.....	90