

Právní regulace pracovněprávních a služebních vztahů v oblasti veřejné správy ve městě Uherské Hradiště

Mgr. Jana Popelková

Diplomová práce
2012



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Mgr. Jana POPELKOVÁ**
Osobní číslo: **M10882**
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Právní regulace pracovněprávních a služebních vztahů v oblasti veřejné správy ve městě Uherské Hradiště**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Popište pracovněprávní a služební vztahy ve veřejné správě se zaměřením na jejich specifika.
- Rozeberte problematiku odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

II. Praktická část

- Provedte analýzu jednotlivých aspektů pracovního poměru zaměstnanců veřejné správy ve městě Uherské Hradiště.
- Navrhněte opatření ke zlepšení stávajícího stavu.

Závěr

Rozsah diplomové práce: **cca 70**
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

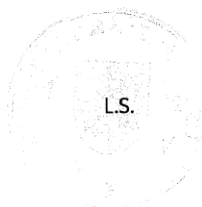
Seznam odborné literatury:

- [1] BĚLINA, M. et al. **Zákoník práce: komentář. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010. 1123 s. ISBN 978-80-7400-317-2.**
- [2] BUKOVJAN, P. **Zákoník práce s judikaturou. Praha: Aspi, 2008. 292 s. ISBN 978-80-7357-403-1.**
- [3] TRYKAR, L. **Služební poměr státních zaměstnanců. Praha: Leges, 2008. 170 s. ISBN 978-80-7380-243-1.**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Libor Šnédar, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: **26. března 2012**
Termín odevzdání diplomové práce: **2. května 2012**

Ve Zlíně dne 26. března 2012


prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka




RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

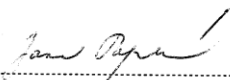
- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracovala samostatně a použité informační zdroje jsem citovala;
- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 2. 5. 2012


.....

⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídí k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Diplomová práce se zabývá rozбором jednotlivých aspektů pracovního a služebního poměru zaměstnanců veřejné správy. První část práce je věnována teoretickému rozboru právní úpravy obsažené v jednotlivých právních předpisech. Zmíněna je i související problematika odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. V praktické části práce je provedena analýza výsledků dotazníkového průzkumu, který se uskutečnil mezi zaměstnanci veřejné správy ve městě Uherské Hradiště. Závěr práce obsahuje návrh konkrétních doporučení pro praxi a také možné změny právní úpravy, které by mohly pomoci zlepšení současného stavu.

Klíčová slova: veřejná správa, pracovní poměr, služební zákon, úředník, odpovědnost

ABSTRACT

My thesis is describing an analysis of particular aspects, work and service employees' relationships in the public sphere. The first part of my thesis is devoted to theoretical analysis of juridical adaptation contained in the particular legal regulations. Also, I have mentioned a corresponding issue of responsibility for damage done by performance of public power. In the practical part of my thesis, I undertook analysis of results taken from questionnaire research which was conducted among employees within public administration in Uherske Hradiste. The conclusion of my thesis contains a suggestion of specific adaptation which could help improve the current situation.

Keywords: public administration, employment, service act, official, responsibility

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Liboru Šnédarovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky, které mi pomohly při vypracování této práce.

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD.....	10
I TEORETICKÁ ČÁST	11
1 UVEDENÍ DO PROBLEMATIKY	12
1.1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	12
1.2 SYSTÉMY STÁTNÍ SLUŽBY A MOŽNÉ ZPŮSOBY JEJICH PRÁVNÍHO ZAKOTVENÍ.....	14
1.3 EXKURZ DO EVROPSKÉHO PROSTŘEDÍ.....	15
2 KOMPLEXNÍ POHLED NA PRÁVNÍ ÚPRAVU POSTAVENÍ ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	17
2.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	17
2.2 SPECIFIKA PRÁVNÍ ÚPRAVY V ZÁKONÍKU PRÁCE.....	19
2.2.1 Zaměstnanecké výhody	19
2.2.2 Zvláštní povinnosti.....	20
2.2.3 Odměňování	21
2.2.4 Cestovní náhrady.....	22
3 ZÁKON O ÚŘEDNÍCÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	23
3.1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA	23
3.2 ZÁKLADNÍ POJMY POUŽITÉ V ZÁKONĚ	24
3.3 VYBRANÉ ASPEKTY PRACOVNÍHO POMĚRU ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	26
3.3.1 Okolnosti vzniku, změny a zániku pracovního poměru.....	26
3.3.2 Povinnosti úředníků	29
3.3.3 Vzdělávání úředníků	32
4 SLUŽEBNÍ ZÁKON	35
4.1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA A OKOLNOSTI JEHO VZNIKU	35
4.2 DEFINICE ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....	37
4.3 VYBRANÉ ASPEKTY SLUŽEBNÍHO POMĚRU STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ.....	39
4.3.1 Okolnosti vzniku, změny a zániku služebního poměru.....	39
4.3.2 Práva a povinnosti státních zaměstnanců	45
4.3.3 Vzdělávání státních zaměstnanců.....	46
4.3.4 Odměňování státních zaměstnanců	47
4.3.5 Institut řízení dle služebního zákona.....	49
4.3.6 Odpovědnost státních zaměstnanců	50
4.4 ZAMYŠLENÍ NAD BUDOUCÍ EXISTENCÍ SLUŽEBNÍHO ZÁKONA.....	51

5	ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI	53
5.1	OBECNÁ VÝCHODISKA	53
5.2	ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM	56
5.3	ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM	58
5.4	ODPOVĚDNOST ÚZEMNÍCH CELKŮ V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI ZA ŠKODU	58
II	PRAKTICKÁ ČÁST	60
6	VÝZKUMNÉ ŠETŘENÍ.....	61
6.1	CÍL VÝZKUMU	61
6.2	SBĚR DAT A ZPŮSOB JEJICH ZPRACOVÁNÍ	61
6.3	TVORBA DOTAZNÍKU	62
7	ZPRACOVÁNÍ A INTERPRETACE VÝSLEDKŮ	63
7.1	CHARAKTERISTIKA VÝBĚROVÉHO SOUBORU	63
7.2	VYJÁDŘENÍ K JEDNOTLIVÝM ASPEKTŮM DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ.....	65
7.3	SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ	78
8	DOPORUČENÍ PRO PRAXI A NÁVRHY DE LEGE FERENDA	81
	ZÁVĚR	86
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	87
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	91
	SEZNAM OBRÁZKŮ	92
	SEZNAM PŘÍLOH.....	94

ÚVOD

Více než kdy jindy můžeme v současnosti zaznamenávat zvýšenou kritiku výkonu veřejné správy ze strany veřejnosti. Mezi největšími nedostatky je často zmiňována zejména personální „předimenzovanost“ veřejné správy, nedostatečná kvalifikovanost a odborná úroveň jejích pracovníků, strnulost rozhodovacích procesů, neuplatňování odpovědnosti za nesprávný výkon veřejné moci, nebo nevyhovující legislativní prostředí. Dovolím si tvrdit, že právě tyto nedostatky veřejné správy lze souhrnně považovat za jednu z hlavních příčin její neefektivnosti a také ztráty důvěry u občanů. Není pochyb o tom, že se jedná o celospolečensky velmi závažný problém, který se fakticky promítá do života všech obyvatel naší země. Stojí tedy za to se nad touto otázkou blíže zamyslet, pokusit se identifikovat možné příčiny a pokud možno navrhnout optimální řešení do budoucna.

S ohledem na zaměření této práce bych poukázala v první řadě na nedostatečnou, v některých případech dokonce úplně absentující, právní úpravu postavení zaměstnanců veřejné správy. Jako příklad lze uvést nechvalně proslulý služební zákon. Již v Ústavě České republiky je stanoveno, že státní služba má být upravena samostatným zákonem. I když tento byl již v roce 2002 schválen, doposud nenabyl plné účinnosti. Česká republika tak zůstala dokonce jedinou zemí v rámci Evropské unie, která nemá účinný služební zákon. Diskuze o právní úpravě postavení státních zaměstnanců se vedou již několik let, avšak stále chybí jasná pravidla, která by vedla k jednotnému právnímu rámci a dopomohla tak k odpolitizování, stabilizaci a profesionalizaci úřednického aparátu. I když jde o oblast, která je značně rozsáhlá a komplikovaná, není této otázce, dle mého názoru, v odborných kruzích České republiky věnována dostatečná pozornost.

Ve své práci se budu konkrétně zabývat vybranými aspekty pracovního a služebního poměru zaměstnanců veřejné správy. První část práce obsahuje charakteristiku stěžejních právních předpisů upravujících tuto problematiku, snaží se poukázat na jejich nedostatky a u některých vybraných problémů se zamýšlí nad možnostmi zlepšení stávajícího stavu. Taktéž poskytuje nahlédnutí do problematiky odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Cílem druhé části této práce je pokusit se zanalyzovat jednotlivé aspekty pracovního poměru zaměstnanců veřejné správy i po praktické stránce, a to z pohledu úředníků pracujících ve městě Uherské Hradiště. V závěru pak formuluji konkrétní doporučení pro praxi, ale také možnosti právní úpravy de lege ferenda.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 UVEDENÍ DO PROBLEMATIKY

1.1 Vymezení základních pojmů

Každý stát, jako jedna z forem organizace lidské společnosti, se snaží zajišťovat podmínky pro svoji existenci a další rozvoj. A právě na této činnosti se podílí značné množství fyzických osob, které nazýváme **veřejnými zaměstnanci**. Charakteristický je pro ně zaměstnanecký poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu subjektu. Hlavní náplň jejich práce spočívá v odborném plnění a zajišťování veřejných úkolů rozličné povahy. Jak už sám název napovídá, veřejní zaměstnanci jsou placeni z veřejných prostředků a platí pro ně zvláštní právní úprava, co se týče jejich práv a povinností, odměňování a postavení vůbec.

Skupina veřejných zaměstnanců je, co do svého složení, velmi různorodá. Někdy se také můžeme setkat s označením **státní zaměstnanci**. V nejužším významu se může jednat pouze o zaměstnance ústřední státní správy, v nejširším pojetí sem pak můžeme zahrnout všechny zaměstnance orgánů veřejné správy. Do žádné z výše uvedených skupin však nemůžeme zařadit zaměstnance dělnických a pomocných profesí, jejichž činnost ve veřejné správě nevykazuje zásadní odlišnosti od práce v soukromém sektoru (Hendrych, 2003, s. 426).

Pojem **státní služba** je spojen s označením právních poměrů zaměstnanců působících ve státní správě a v jiných státních institucích. Průcha (1998) rozumí pod pojmem státní služba právní režim postavení osob ve „službách“ státu. V právních úpravách jednotlivých zemí světa lze nalézt společné principy ovládající státní správu:

- princip demokratického právního státu

Aby mohla státní správa plnit svoji základní funkci, tzn. sloužit občanům, musí být státním zaměstnancům dáno za povinnost dodržovat právní a služební předpisy.

- princip politické nestrannosti a zdrženlivosti

Po dobu výkonu služby jsou státní zaměstnanci do jisté míry omezeni v uplatňování některých politických práv.

- princip nestrannosti a bezúhonnosti

Výkon státní služby nesmí být ovlivněn vnějšími korupčními tlaky nebo tlakem veřejného mínění. Tomu má dopomoci zvýšená míra trestní a disciplinární odpovědnosti státních

zaměstnanců. Na druhou stranu jsou za útoky na veřejné činitele stanoveny také vyšší trestní sazby.

- princip otevřenosti

Tento princip má zajistit rovné podmínky pro přístup všech zájemců o státní službu, jestliže splňují předpoklady pro její výkon.

- princip stability

Aby ve veřejných úřadech pracovali profesionální a vzdělaní zaměstnanci a setrvali zde po co možná nejdéle, je třeba zajistit jim k tomu adekvátní podmínky. Často však snaha o udržení stability může vést ke strnulosti a izolovanosti. Proto je důležité dodržovat vyvážený poměr mezi uplatňováním principu otevřenosti a stability. Zkušenosti stálých zaměstnanců ve státní službě by měly být pravidelně obohacovány o poznatky odborníků ze soukromé sféry. (Horzinková a Novotný, 2008, s. 69-70)

Služební poměr je poměr mezi státem a vybraným zaměstnancem, který má státem uložené povinnosti, ale také omezení nezbytná pro náležitý výkon státní správy. Tato zvýšená odpovědnost je však vyvážena zvláštními právy, která pomáhají zaměstnance motivovat k činnosti pro stát. Služební poměr je poměrem veřejnoprávním a vzniká jmenováním zaměstnance do státní služby. Tento je pak zařazen na určité místo, ke kterému se váže vymezená pravomoc vykonávat přidělený úsek státní správy, příp. se na tomto výkonu podílet.

Z hlediska doby trvání můžeme rozlišovat služební poměr:

- dočasný – je časově omezený a využívá se např. po dobu, kdy se uchazeč o jmenování připravuje na výkon služby, nebo když je potřeba na omezenou dobu zajistit výkon určitých odborných činností. Uplatnění může tento druh poměru nalézt i u osob v tzv. politických funkcích.
- na dobu neurčitou – není časově omezen, ale je možné jej ukončit např. kvůli organizačním změnám ve státní správě.
- stálý (tzv. definitiva) – představuje doživotní trvání služebního poměru. Definitivu je možno udělit jak pro dobu činné služby, tak pro dobu mimo službu, která může být dočasná (např. při nadbytečnosti dostává zaměstnanec snížený plat), nebo trvalá. (Trykar, 2008, s. 14)

1.2 Systémy státní služby a možné způsoby jejich právního zakotvení

Téměř všechny evropské ústavy obsahují ustanovení provádějící právní zakotvení služebních poměrů státních zaměstnanců. Tato se liší rozsahem i obsahem samotné úpravy. Bližší podmínky výkonu činnosti jsou pak vymezeny v zákonech, prováděcích předpisech a služebních předpisech jednotlivých úřadů. Někdy se dokonce mluví o vzniku tzv. služebního práva, které by mělo být „uskutečňováno správním rozhodováním bez potřeby sjednávat dohody nebo činit jednostranné právní úkony v soukromoprávním smyslu.“ (Kostečka, 1993, s. 314) Právní úprava služebního poměru státních zaměstnanců má za úkol „zavázat zaměstnance k náležitému plnění služebních povinností a zároveň jim poskytnout právní záruky, týkající se jejich služebního, hmotného a sociálního postavení.“ (Hendrych, 2003, s. 426). V zákonech upravujících právní poměry státních zaměstnanců jsou řešeny veškeré instituty dotýkající se služebního poměru, i když jsou současně upraveny také v jiných zákonech. Jedná se např. o výběr státních zaměstnanců, vznik zaměstnaneckých vztahů a jejich průběh, práva, povinnosti, rozsah odpovědnosti atd.

Na základě historického vývoje a působení podmínek panujících v té které zemi světa lze vymežit dva základní systémy státní služby:

- 1) Kariérní (uzavřený) systém – typické je pro něj celoživotní zaměstnání ve státní službě, které končí až penzionováním. Zaměstnanec je tedy jmenován do definitivního (stálého) služebního poměru. Pokud řádně vykonává svěřenou práci a nedopustí se deliktu, s nímž je spojeno propuštění ze státní služby, automaticky postupuje v kariérním systému nahoru, a to dle odsloužených let a dosažené kvalifikace. Na druhou stranu mají zaměstnanci v rámci tohoto systému omezenou vedlejší výdělečnou činnost, právo na stávku, politickou činnost, nebo mohou být dočasně přeloženi k výkonu služby do jiného úřadu bez jejich souhlasu. Tento systém je využíván např. ve Francii, Německu, Rakousku či Polsku.

Předností kariérního systému je zejména stabilní a profesionální výkon státní služby. Zaměstnanci je poskytována jistota zaměstnání i zvyšování jeho kvalifikace.

Nevýhodou je značná strnulost, izolovanost, až zkostnatělost služby, jelikož zde dochází k téměř úplnému potlačení principu zásluhovosti. Pro zaměstnance nemusí představovat dostatečnou motivaci k další aktivitě a sebezdokonalování. V zemích uplatňujících tento systém může dojít až ke vzniku samostatné kasty úředníků, kteří

se těší neúměrné společenské prestiži (Veselá, 1996, s. 50-51). Ze samotné podstaty systému taktéž plyne, že na vysoce postavená vedoucí místa se mohou dostat pouze úředníci vyššího věku a že finanční zabezpečení takového úřednického aparátu je zejména díky rozsáhlým kompenzačním opatřením velmi náročné.

- 2) Meritní (poziční, otevřený) systém – je založen na rozsáhlém seznamu systemizovaných míst, kdy pro každé takové místo jsou vypracovány podrobné popisy náplní činnosti. O každé volné místo, ať už se nachází na nejnižší, či nejvyšší úrovni, se mohou ucházet ve výběrovém řízení interní i externí kandidáti (z veřejného i soukromého sektoru), kteří jsou posuzováni dle kvalifikace a dosavadních pracovních výsledků. Zaměstnanecký poměr je zde založen smlouvou, která může být uzavřena na dobu určitou i neurčitou. Žádná záruka kariérního postupu zde neexistuje, jelikož na volná místa je vypisována otevřená soutěž. Systém merit je uplatňován v USA, Velké Británii nebo Nizozemí.

Zjevnou předností je zejména jeho otevřenost, dynamika prolínání soukromého a veřejného sektoru při obsazování volných míst, zásluhovost v systému odměňování a menší finanční náročnost. Kompenzační opatření se ve srovnání s kariérním systémem vyskytují minimálně nebo vůbec.

Za nedostatek merit systému je považován zejména obtížně měnitelný systém míst a popisů činností, nevalná stabilita úřednického aparátu a vyšší ovlivnitelnost politickou mocí. (Důvodová zpráva, 2000)

1.3 Exkurz do evropského prostředí

I přes všudypřítomný proces evropské integrace zůstávají snahy jednotlivých států Evropské unie o reformu veřejných institucí a sjednocení systémů státní služby nedostatečné. Základním cílem reformy veřejného sektoru v Evropě je učinit organizace flexibilnější, vstřícnější a orientované na výsledky. Inspirace, co se týče prostředků, nástrojů a metod, je čerpána ze zkušeností soukromého sektoru. Každá země však k dosažení tohoto cíle volí různé cesty, proto vývoj v této oblasti zůstává značně heterogenní. I v tradičních zemích se začíná upouštět od uplatňování kariérního, či meritního systému v jejich čistých podobách. Rozdíly mezi těmito dvěma systémy se stále více stírají a v řadě zemí se již uplatňují jejich kombinace. Zcela uzavřený kariérní systém

již pro dnešní moderní stát není přijatelný. Na státní zaměstnance jsou kladeny stále větší požadavky, se kterými se strnulost a izolovanost úřednického aparátu neslučuje. Kariérní systém se tedy reformuje za účelem větší otevřenosti, soutěživosti a vytvoření konkurenčního prostředí. Proto jsou např. některá volná místa už zpřístupňována i externím uchazečům (Francie), nebo dochází k prolomení definitivy v podobě možnosti dát výpověď státnímu zaměstnanci, který opakovaně nedosahuje uspokojivého hodnocení (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 126). Země uplatňující merit systém hledají cesty k zajištění potřebné stability a integrity státní služby. Pro všechny země je v poslední době společný tlak na snižování veřejných výdajů, který však, dle mého názoru, nevede mnohdy správným směrem. Namísto dosažení požadované efektivity dochází k ještě větší destabilizaci veřejného sektoru. Jednotlivé vlády by měly vyhodnotit silné a slabé stránky obou užívaných systémů a vytvořit model, který by nejlépe vyhovoval podmínkám daného státu.

Kromě jiného by mělo být vyvinuto značné úsilí zejména ke zvýšení morální integrity státních zaměstnanců. V prostředí všudypřítomné korupce vnímám právě tento problém jako vůbec nejpalčivější. Jde vlastně o selhávání veřejné správy z hlediska jejího účelu jako veřejné služby. Veřejná správa se stává nástrojem vlastního obohacování na úkor společnosti (Ochrana a Půček, 2011, s. 231). Státní úředníci by měli mít mnohem konkrétněji vymezeny svoje úkoly a povinnosti a stejně tak by měla být mnohem důsledněji uplatňována odpovědnost za jejich případné nesplnění. Možný krok ke zlepšení stávajícího stavu představují propracované etické kodexy, které jsou v současnosti přijímány v řadě zemí světa.

Jako vodítko pro vytvoření vyhovující úpravy postavení úřednického aparátu lze využít také základní principy vymezující postavení veřejných zaměstnanců v Evropě, které jsou obsaženy hned v několika dokumentech vzniklých na půdě Evropské unie, či OECD. Principy by měly napomoci k vytvoření maximálně účelné a zejména na občany orientované státní služby bez ohledu na to, který ze dvou základních systémů státní služby je v dané zemi uplatňován. Patří sem např. požadavek zákonného vymezení postavení veřejných zaměstnanců, zařazení zaměstnanců do tříd a stupňů dle pracovních funkcí a odpovědnosti, přijímání nových zaměstnanců a služební postupy dle schopností, přípuštění specifického systému sociálního zabezpečení této skupiny zaměstnanců, odměňování odpovídající zastávané funkci a dostatečné natolik, aby zaměstnanec nebyl náchylný k nabídkám korupčního charakteru atd. (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 141-148)

2 KOMPLEXNÍ POHLED NA PRÁVNÍ ÚPRAVU POSTAVENÍ ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

2.1 Ústavní základy a související právní předpisy

Již v Ústavě¹ je řečeno, že lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Postavení představitelů moci zákonodárné a soudní je vymezeno Ústavou a speciálními zákony, a co se týče moci výkonné, upravuje Ústava postavení prezidenta republiky a představitelů ústředních správních úřadů. Ve svém čl. 79 odst. 2 pak výslovně předpokládá přijetí speciálního právního předpisu pro státní zaměstnance, jelikož stanoví, že právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.

Listina základních práv a svobod² uvádí, že státní služba je založena na demokratických hodnotách jak z hlediska uspořádání, tak i vlastní činnosti. Dále zaručuje rovný přístup všech občanů k veřejným funkcím. Sama Listina základních práv a svobod však také umožňuje vybraným skupinám státních zaměstnanců omezit některá jejich práva. Soudcům a státním zástupcům lze omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, či právo se politicky angažovat. Úplně vyloučeno je právo na stávkou na rozdíl od zaměstnanců veřejné správy, kterým může být toto zákonem omezeno. Podobně platí zákaz stávkou i pro příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Dále mohou být zákonem omezení v právu na podnikání a jinou hospodářskou činnost související s výkonem služby, v právu petičním, shromažďovacím a sdružovacím. Konečně i povolání, jejichž výkon je nezbytný k ochraně zdraví a života, mohou být zákonem taktéž omezena v právu na stávkou.

Ve spojení s čl. 10 Ústavy vyplývá povinnost České republiky přijmout zákon o státní službě také z množství mezinárodních smluv, kterými je naše země vázána.

Reforma veřejné správy probíhala po roce 1989 značně nekoordinovaně. Tento vývoj tak snad můžeme označit za jednu z příčin, proč nebyla v 90. letech vytvořena rámcová právní úprava zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě. Pro úpravu pracovněprávních

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“)

a obdobných poměrů veřejných zaměstnanců bylo přijato velké množství zvláštních zákonů a prováděcích předpisů (jednalo se např. o zákony č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, č. 283/1991 Sb., o Policii ČR a další).

Velká skupina vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli v oblasti veřejné správy se řídí zákoníkem práce.³ Jedná se např. o zaměstnance příspěvkových organizací, vybraných organizačních složek státu, které nemají status správních úřadů a pro jejichž zaměstnance nebyla přijata zvláštní právní úprava (Česká správa sociálního zabezpečení, Agentura ochrany přírody a krajiny atd.), a zaměstnance dalších příspěvkových organizací, jejichž výdaje na platy plynou z veřejných zdrojů.

Druhá skupina vztahů, která představuje pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků, je regulována zákonem o úřednících územních samosprávných celků⁴. Zákoník práce se v tomto případě bude aplikovat pouze subsidiárně.

A konečně třetí skupinu představují zaměstnanci státu, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu jako službu. Pro ty platí od roku 2002 služební zákon⁵, který však dosud nenabyl plné účinnosti.

Speciální úpravě, a to zejména v otázce odměňování, podléhají vedoucí některých státních orgánů (příp. jejich zástupci a ostatní zaměstnanci) jako jsou např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad nebo Český telekomunikační úřad. Další anomálii představují osoby uvolněné pro výkon veřejné funkce, na něž se mj. vztahuje i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Zvláštní úprava platí rovněž pro příslušníky bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. Jako součást tohoto demonstrativního výčtu můžeme uvést také existenci různorodé právní úpravy postavení právnických a fyzických osob při výkonu dalších nejrůznějších činností spadajících do oblasti veřejné správy, jako je např. lesní, či myslivecká stráž. (Trykar, 2008, s. 43)

² Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“)

³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“ nebo „ZP“)

⁴ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících územních samosprávných celků“ nebo „ZÚSC“)

⁵ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (dále jen „služební zákon“ nebo „SZ“)

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že právní úprava postavení zaměstnanců veřejné správy je velmi roztržštěná a nepřehledná. S ohledem na vývojové trendy ve světě se již i u nás objevily úvahy o vytvoření jednotné právní úpravy pro veřejné zaměstnance.

2.2 Specifika právní úpravy v zákoníku práce

Jak jsem již uvedla v předchozím textu své diplomové práce, východiskem právní úpravy postavení zaměstnanců veřejné správy zůstává nadále především zákoník práce a další prováděcí předpisy. Zákoník práce upravuje všechny podstatné instituty – vznik, změnu a zánik pracovního poměru, pracovní kázeň, pracovní řád, pracovní dobu a dobu odpočinku, mzdu a její náhrady, bezpečnost a ochranu zdraví při práci, péči o zaměstnance, pracovní podmínky žen a mladistvých, odpovědnost a náhradu škody, pracovní spory, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr a také zajištění, přechod a zánik práv a povinností z pracovně - právních vztahů.

Tyto pracovněprávní vztahy vznikají zejména na základě pracovní smlouvy, popř. dohody o práci konané mimo pracovní poměr a můžeme je v podstatě označit za soukromoprávní s přihlédnutím k určité míře státní ingerence. Kromě toho zákon v § 33 odst. 3 ZP vymezuje ještě zvláštní skupinu – vedoucích zaměstnanců, u kterých může pracovní poměr vzniknout pouze jmenováním (např. vedoucí organizačních složek státu, ředitelé státních podniků, ředitelé školské právnické osoby atd.). Jmenování provádí osoba, která je k tomu příslušná podle zvláštního právního předpisu, popř. vedoucí organizační složky státu. Stejná osoba pak může jmenovaného zaměstnance také odvolat, příp. zde existuje možnost, že se vedoucí zaměstnanec svého místa vzdá. (Bělina, 2008, s. 130-136)

2.2.1 Zaměstnanecké výhody

V mnoha ohledech současná právní úprava obsažená v zákoníku práce srovnala možnosti veřejných zaměstnavatelů (poskytujících plat) a soukromých zaměstnavatelů (poskytujících mzdu), co se týče poskytování zaměstnaneckých výhod.

Pro zaměstnavatele rozpočtové sféry platí jako kogentní pouze tato ustanovení:

- nelze zkrátit zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu (§ 79 odst. 3 ZP),
- nesmí být uplatněno konto pracovní doby (§ 86 odst. 2 ZP),
- plat nelze určit jiným způsobem, v jiné výši a v jiném složení, než je stanoveno zákoníkem práce a prováděcími předpisy (§ 122 odst. 1 ZP),

- nemohou být poskytnuty jiné cestovní náhrady, než uvádí zákoník práce (§ 173 ZP),
- nesmí být poskytnuta dovolená navíc nad rámec zákona (§ 213 odst. 2 ZP).

Vyhláška č. 430/2001 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizacích, představuje jisté omezení pro vymezené okruhy zaměstnavatelů ve veřejné sféře v oblasti podmínek provozu a poskytování závodního stravování.

Kromě výše zmíněného již dále neexistují pro zaměstnavatele veřejných zaměstnanců žádná omezení v možnosti odchýlit se od ustanovení zákoníku práce při poskytování zaměstnaneckých výhod. Pokud se však nejedná o zaměstnanecké výhody pracovněprávního charakteru, je třeba se držet možností financování skrze fond kulturních a sociálních potřeb dle vyhlášky č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb.

2.2.2 Zvláštní povinnosti

V § 303 ZP je zaměstnancům ministerstev a dalších taxativně uvedených správních úřadů přiřčena zvláštní skupina povinností:

- jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru a nestrannost rozhodování,
- zachovávat mlčenlivost o skutečnostech souvisejících s výkonem zaměstnání, výjimku tvoří případy, kdy byli této mlčenlivosti platně zproštěni,
- nepřijímat dary a výhody při výkonu zaměstnání, vyjma darů a výhod od zaměstnavatele,
- zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat získaných informací ve prospěch svůj či cizí,
- nemožnost být členem řídicích, či kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost, to neplatí, pokud do takového orgánu byli vysláni zaměstnavatelem. Podnikatelskou činnost mohou provozovat pouze s předchozím souhlasem zaměstnavatele. Tato omezení neplatí pro činnost uměleckou, literární, pedagogickou, vědeckou a pro správu vlastního majetku. U ostatních zaměstnanců je souhlas zaměstnavatele s jejich podnikáním vyžadován pouze tehdy, pokud je předmět podnikání shodný s předmětem činnosti zaměstnavatele (Jakubka, 2007, s. 374).

2.2.3 Odměňování

V otázce odměňování zaměstnanců veřejné sféry je právní úprava striktní. Při určování složení a výše platu se nelze odchýlit od dikce zákoníku práce a jeho prováděcích předpisů.

Zaměstnavatel veřejné sféry má povinnost předat zaměstnanci nejpozději v den nástupu do práce platový výměr, ve kterém je stanoveno zařazení do platové třídy, platový tarif a ostatní pravidelné měsíční složky platu.

Do 16 platových tříd jsou jednotlivé druhy práce řazeny dle jejich složitosti, namáhavosti a odpovědnosti. Počet let odborné praxe zohledňují jednotlivé platové tarify. Do platové třídy je zaměstnanec zařazen dle nejnáročnější práce, kterou vykonává, a kvalifikačních předpokladů, které jsou požadovány. Platové tarify zvýšené o 25 % jsou určeny pro zaměstnance, kteří mají uloženo více povinností a jsou ve větší míře omezeni v jiných činnostech. Zákoník práce také upravuje různé formy příplatků – za vedení, za zastupování, za práci o víkendy a ve svátek, za práci v noci, za dělenou směnu, hodnostní a rizikové příplatky, dále nárok na plat a náhradní volno za přesčasovou práci, či možnou odměnu za plnění mimořádných nebo významných pracovních úkolů. (Trylč a Rothová, 2010, s. 25)

Zákoník práce dává zaměstnavateli k dispozici nástroj k ocenění zaměstnanců, kteří dosahují nadstandardních pracovních výsledků, nebo plní větší množství úkolů ve srovnání s ostatními zaměstnanci. Takový zaměstnanec může dle § 131 ZP obdržet osobní příplatek až do výše 50 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, která přísluší danému zaměstnanci. Zaměstnanci, který má statut všeobecně uznávaného odborníka, může být přičten takový příplatek až do výše 100 %.

Novým platovým institutem v zákoníku práce je tzv. smluvní plat. Nad rámec ustanovení § 122 odst. 1 ZP zavádí odlišný způsob utváření platu pro oblast veřejné správy. Dohodou tak lze sjednat plat se zaměstnanci zařazenými do 13. a vyšší platové třídy. Účelem smluvního platu je možnost nadstandardně ocenit výjimečně schopné zaměstnance, aby neodcházeli do soukromé sféry. Smluvní plat nahrazuje všechny složky platu, na které by měl zaměstnanec nárok, kromě odměn. Ty lze poskytovat ještě nad rámec smluvního platu. Například Kahle (2011) se k této novince staví velmi negativně, když říká, že smluvní plat je institut, který je určen jen pro úzkou vrstvu vyvolených. Navíc pravidla, dle kterých je nastaven, jsou z legislativního pohledu značně sporná. Připojuji se k jeho výtkám a myslím si, že v době razantních úsporných opatření by pro tyto výjimky neměl být vůbec prostor.

2.2.4 Cestovní náhrady

Pro účely náhrady jízdních výdajů stanoví zákoník práce v § 156 a násl. základní sazby, které musí zaměstnavatel veřejných zaměstnanců plně respektovat. Co se týče stravného, jsou nastaveny sazby diferencovaně podle délky trvání pracovní cesty. To umožňuje zaměstnavatelům veřejných zaměstnanců upravit výši stravného v pracovní, či kolektivní smlouvě, nebo ve vnitřním předpisu dle podmínek cesty, náročnosti úkolu, nebo funkce zaměstnance. Veřejné zaměstnanci mají nárok také na zahraniční stravné. Toto však není možné případně krátit, jak k tomu může dojít u ostatních zaměstnanců (§ 170 odst. 2 ZP). Vedoucí organizačních složek státu se svými zástupci a statutární orgány se svými zástupci mohou mít stanoveno zahraniční stravné ještě o 15 % vyšší, než je stanoveno vyhláškou. Toto zvýšení se však netýká vedoucích organizačních složek státu, jejichž platové poměry se řídí zákonem č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. (Kocourek, 2007, s. 49-56)

Při zahraniční cestě může být veřejným zaměstnancům poskytnuto také kapesné, a to v cizí měně až do výše 40 % zahraničního stravného. Slouží ke krytí vedlejších výdajů osobního charakteru. Vedle náhrad poskytovaných na základě ustanovení zákoníku práce může veřejný zaměstnanec čerpat také náhrady stanovené v nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí, konkrétně náhradu zvýšených životních nákladů, jízdních výdajů, výdajů za ubytování, stěhování atd. (Jakubka, 2009, s. 228-229)

Veřejným zaměstnancům mohou být poskytovány dle § 165 zákoníku práce také náhrady při přijetí do zaměstnání v pracovním poměru, nebo přeložení do jiného místa. Tyto mohou být poskytovány do doby, než zaměstnanec či jeho rodinný příslušník získají v místě výkonu práce odpovídající byt, nejdéle však 4 roky. Pokud se jedná o pracovní poměr na dobu určitou, tak nejdéle do skončení tohoto pracovního poměru.

3 ZÁKON O ÚŘEDNÍCÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

3.1 Obecná charakteristika

Impulsem pro přijetí zákona o úřednících územních samosprávných celků byla reorganizace veřejné správy, konkrétně zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002. Do té doby se postavení úředníků obcí a krajů řídilo ustanoveními zákoníku práce, v minimální míře byla použita některá ustanovení jiných předpisů. Zákon byl přijat s cílem vytvořit v rámci územních samosprávných celků profesionální úřednický aparát, který bude vynikat vysokou odbornou úrovní, nestranností a efektivností. Text tohoto zákona se opírá o následující zásady:

- kontinuita výkonu veřejné správy,
- nestrannost úředníků,
- rovnost úředníků,
- stabilita úředníků,
- otevřenost systému,
- postavení a nároky úředníků závislé výhradně na jejich odborné kvalifikaci a pracovním výkonu,
- vzdělávání úředníků,
- rovnováha mezi rozšířenými povinnostmi a zvýšenými nároky a kompenzacemi,
- zvýšení úrovně řízení ve veřejné správě. (Důvodová zpráva, 2001)

I přes existenci výše uvedených zásad a jejich promítnutí do zákona o úřednících územních samosprávných celků si je nutné uvědomit, že orgány obcí a krajů vykonávají úkoly jak v rámci samostatné, tak v rámci přenesené působnosti. O výkonu státní správy snad můžeme říci, že tento by se měl v rámci celé republiky řídit stejnými pravidly a měl by probíhat obdobným způsobem. V rámci výkonu samosprávných funkcí však již tento požadavek není možné tak jednoduše zajistit. Provádění samosprávy je plně autonomní záležitostí každé jednotlivé obce, či kraje a jakékoli zásahy státní moci do tohoto ústavně zaručeného práva jsou vyloučeny.

Zákon o úřednících územních samosprávných celků se dokonce pouští i do řešení otázky rovnoměrného zastoupení pohlaví mezi zaměstnanci samosprávných celků. Opatření se

však týká pouze přijímání nových zaměstnanců do pracovního poměru nebo jmenování vedoucích úředníků, v žádném případě stávajícího stavu zaměstnanců. Jedná se vlastně o první pokus zakotvení možnosti přijímání vyrovnávacích opatření po vzoru Evropské unie (Pomahač a Vidláková, 2002, s. 133-140). Ze zákona však již není jasné, kdo má taková opatření na úrovni územního samosprávného celku přijímat a v jaké formě. Nabízí se buď rada územního samosprávného celku, která rozhoduje o celkovém počtu zaměstnanců úřadu, nebo tajemník obecního úřadu a ředitel krajského úřadu (Magistrátu hl. města Prahy), kteří plní vůči zaměstnancům úřadu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele.

Zákon o úřednicích územních samosprávných celků je celkově svým obsahem atypický. Více než polovina všech jeho ustanovení se týká systému vzdělávání úředníků a také samotných vzdělávacích institucí. Prakticky se aplikuje na pracovněprávní vztahy pouze v těch případech, kdy zákoník práce nebo jiné pracovněprávní předpisy neposkytují dostatečnou úpravu předmětné otázky vzhledem ke specifčnosti funkce úředníka samosprávného celku. Z uvedeného vyplývá obecná subsidiarita zákoníku práce.

Existence zvláštního zákona upravujícího práva a povinnosti úředníků územně samosprávných celků zdůrazňuje význam těchto osob pro fungující veřejnou správu.

3.2 Základní pojmy použité v zákoně

Územním samosprávným celkem jsou dle § 2 ZÚSC obce a kraje. Obce dále dělíme na obce, města, statutární města, hlavní město Prahu a městské části hlavního města Prahy, přičemž dále rozlišujeme obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Za úřad pak označujeme obecní úřad, městský úřad, magistrát statutárního města, úřad městského obvodu, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy. Statut **úředníka** nesou dle zákona ti zaměstnanci územního samosprávného celku, kteří jsou zařazeni do příslušného úřadu tohoto celku a kteří současně vykonávají správní činnost. Ti zaměstnanci, kteří správní činnost nevykonávají, spadají plně do působnosti zákoníku práce. V konkrétních případech může přinést přesné vymezení správní činnosti značné problémy. Zákon o úřednicích nám situaci příliš neulehčuje, když pouze obecně uvádí, že správní činností je plnění úkolů v samostatné a přenesené působnosti. Problémy nečiní samostatná působnost, která je jasně vymezena v zákoně o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze. Naopak v rámci

přenesené působnosti jsou správní činnosti stanoveny v mnoha zákonech. (Trykar, 2008, s. 116)

ZÚSC uvádí 3 skupiny zaměstnanců, na které se jeho ustanovení nevztahují:

- a) zaměstnanci zařazení v organizačních složkách územního samosprávného celku,
- b) zaměstnanci zařazení pouze ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku,
- c) zaměstnanci vykonávající pouze pomocné, servisní, či manuální práce.

Rozhodujícím kritériem pro zařazení konkrétního zaměstnance do kategorie “úředník“ je tedy posouzení, zda na své pozici alespoň částečně vykonává nějaký druh správní činnosti (plní úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti).

Vedoucím zaměstnancem je úředník, který je vedoucím zaměstnancem dle definice § 11 zákoníku práce, který říká, že vedoucím zaměstnancem je jednak orgán zaměstnavatele, který má oprávnění činit jménem zaměstnavatele právní úkony vyplývající z jeho funkce dle organizačních předpisů, a jednak zaměstnanec pověřený vedením na jednotlivých stupních řízení zaměstnavatele a oprávněný stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům úkoly, organizovat a kontrolovat jejich práci a dávat jí za tím účelem závazné pokyny.

Vedoucí úřadu je vymezen v § 2 odst. 7 ZÚSC tímto taxativním výčtem:

- a) tajemník obecního úřadu,
- b) tajemník magistrátu statutárního města,
- c) tajemník úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města,
- d) ředitel krajského úřadu,
- e) ředitel magistrátu hlavního města Prahy,
- f) tajemníci úřadů městských částí hlavního města Prahy.

V subjektech, kde není ustanovena funkce tajemníka, plní funkci vedoucího úřadu starosta. Právě vedoucí úřadu zařazuje zaměstnance k výkonu správních činností v souladu s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě. Je tedy na vedoucím úřadu, aby určil, kdo je a není úředníkem podle zákona o úřednících. Toto vymezení je, dle mého názoru, vhodné uvést v již v pracovní smlouvě.

3.3 Vybrané aspekty pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků

3.3.1 Okolnosti vzniku, změny a zániku pracovního poměru

Zákon o úřednících územních samosprávných celků stanoví ve svém § 4 zvláštní předpoklady, které musí splnit uchazeč o místo úředníka:

- a) státní občanství České republiky (v případě cizince trvalý pobyt na území ČR),
- b) dosažení věkové hranice 18 let,
- c) způsobilost k právním úkonům,
- d) znalost jednacního jazyka,
- e) bezúhonnost a
- f) splnění dalších předpokladů stanovených zvláštním předpisem (např. kvalifikační předpoklady).

Pokud daný úředník přestane za trvání pracovního poměru splňovat některý z výše uvedených předpokladů, musí být přeložen na jiné místo, pro které předpoklady splňuje. Pokud v územním samosprávném celku není takové místo k dispozici, nebo zaměstnanec tuto nově nabízenou práci odmítne, vzniká tak důvod k výpovědi podle § 52 zákoníku práce.

Pokud má být zaměstnanec jmenován do funkce vedoucího úřadu, pak musí kromě obecných předpokladů splnit i podmínku minimálně tříleté praxe ve vedoucí funkci, nebo při výkonu správních činností v pracovním poměru k orgánu veřejné správy (a to nejen vůči územnímu samosprávnému celku, ale i vůči státu), anebo ve funkci člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je pro tuto funkci dlouhodobě uvolněn. Mně osobně se právě poslední ze tří možných způsobů splnění podmínky praxe ve veřejné správě zdá poněkud nevyhovující. Vždyť výkon funkce zastupitele nemá moc společného s nabytím kvalifikovaných znalostí v oblasti správních činností, kterými by měl vedoucí úřadu jistě disponovat. Tento způsob nabytí praxe je, dle mého názoru, do zákona zařazen naprosto nekonceptně.

Každé volné pracovní místo musí územní samosprávný celek zveřejňovat formou tzv. veřejné výzvy. Tento požadavek vyplývá mj. i z ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle kterého mají všichni občané za stejných podmínek přístup

k voleným a jiným veřejným funkcím. Vedoucí úřadu zodpovídá za vyvěšení výzvy na úřední desce úřadu alespoň 15 dnů přede dnem uzávěrky podávání přihlášek a současně musí být výzva zveřejněna i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zákon přesně stanoví náležitosti veřejné výzvy i následné přihlášky uchazeče. Jediná povinnost, která provází uzavírání pracovního poměru na základě veřejné výzvy, je vypracování zprávy o hodnocení jednotlivých uchazečů vedoucím úřadu. Tato musí být vyhotovena i v případě, že s žádným ze zájemců pracovní poměr uzavřen nebude. Následně každý z uchazečů má možnost do této žádosti nahlédnout. Povinnost oznamovat volná místa formou veřejné výzvy se dle zákona nevztahuje na případy, kdy je uzavírán pracovní poměr na dobu určitou. Stojí za zamyšlení, jestli by i v těchto případech v zájmu zachování transparentnosti a objektivnosti neměl být uplatněn institut veřejné výzvy. Na jednu stranu jsou v dnešní době uzavírány pracovní poměry na dobu určitou v čím dál větším počtu, na druhou stranu by však tohoto trendu měly být pozice ve veřejné správě v zájmu stability úřadu ušetřeny. Vždyť i sám zákon o úřednících územních samosprávných celků v § 10 stanoví, že pouze ve výjimečných případech může být uzavřen poměr na dobu určitou – obecně se jedná o situace, kdy nastane potřeba zajistit časově omezenou správní činnost, nebo nahradit dočasně nepřítomného úředníka (zejm. mateřská nebo rodičovská dovolená, pracovní neschopnost delší než 3 měsíce, či výkon veřejné funkce).

Pro vymezený okruh funkcí stanoví ZÚSC v § 7 povinnost uspořádání výběrového řízení. Jde o pozici vedoucího úřadu a vedoucího úředníka a dále všech úředníků zařazených v krajském úřadu, v Magistrátu hlavního města Prahy, v obecním úřadu s rozšířenou působností, v pověřeném obecním úřadu a v úřadu městského obvodu nebo městské části. Podmínky zveřejnění výběrového řízení i přihlášek uchazečů do něj jsou upraveny podobně jako u veřejné výzvy. Naopak na rozdíl od veřejné výzvy zákon v případě výběrového řízení upravuje pravidla pro posuzování uchazečů skrze výběrovou komisi. Tato mají zajistit spravedlivé a rovné zacházení se všemi uchazeči. Výběrová komise má alespoň tři členy a její jednání je neveřejné. Výsledkem její činnosti je zpráva o posouzení jednotlivých uchazečů a případné doporučení, či návrh toho nejvhodnějšího kandidáta.

Jak už bylo řečeno výše, pracovní poměr s úředníkem územně samosprávného celku se zásadně uzavírá na dobu neurčitou. V případě sjednání pracovního poměru na dobu určitou musí být v pracovní smlouvě uveden důvod, pro který se tak děje. Pokud by tam tento

důvod označen nebyl, nebo by byl uveden v rozporu s důvody uvedenými v zákoně, platilo by, že byl uzavřen pracovní poměr na dobu neurčitou.

Institut odvolání z funkce lze uplatnit dle § 12 ZÚSC pouze u vedoucího úředníka a vedoucího úřadu, jestliže:

- a) pozbyl některý z obecných předpokladů nutných pro výkon funkce úředníka,
- b) porušil závažným způsobem některou ze zákonem uložených povinností, nebo v posledních 6 měsících nejméně dvakrát porušil povinnost danou zákonem méně závažným způsobem, nebo
- c) neukončil vzdělávání vedoucích úředníků do 2 let od nástupu do funkce vedoucího úředníka.

Každé takové rozhodnutí o odvolání úředníka z funkce musí být kvůli požadavku transparentnosti náležitě písemně odůvodněno. Je nutno zdůraznit, že odvoláním, nebo vzdáním se funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu pracovní poměr nekončí, ledaže byl založen jmenováním na dobu určitou. Územní samosprávný celek je povinen v případě takového úředníka podat návrh na změnu pracovního zařazení, které bude odpovídat jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci. Jestliže územní samosprávný celek takové místo k dispozici nemá, nebo jej daný úředník odmítne, jde o překážku v práci na straně zaměstnavatele a současně je založen výpovědní důvod pro nadbytečnost dle § 52 písm. c) zákoníku práce.

Úředníci, se kterými došlo k rozvázání pracovního poměru ze strany územního samosprávného celku z důvodů uvedených v § 52 písm. c) až e) zákoníku práce, nebo dohodou z těch samých důvodů, mají kromě odstupného dle zákoníku práce nárok také na tzv. další odstupné, jehož výše je však omezena čtyřnásobkem průměrného výdělku. Kromě výše uvedené podmínky musí mít odcházející úředník také odpracován určitý počet let ve veřejné správě. Za 10 odpracovaných let náleží další odstupné ve výši dvojnásobku průměrného měsíčního výdělku, za 15 let trojnásobek a za 20 let čtyřnásobek. Do odsloužených let se započítává doba trvání pracovního poměru úředníka po 24. listopadu 1990, a to jak u územního samosprávného celku, tak u správního úřadu. Rozhodující je výkon správních činností v takových pracovních poměrech a nesmí se jednat o vedlejší pracovní poměry. V důvodové zprávě (2001) se uvádí, že institut dalšího odstupného je zaveden kvůli stabilizaci personálního obsazení úřadů. Při hlubším

prozkoumání textu ustanovení týkajících se dalšího odstupného musím dojít k závěru, že právní úprava v tomto případě není dotažena úplně do konce. Např. další odstupné náleží dle dikce zákona také úředníkovi, který na základě dohody skončí pracovní poměr u jednoho samosprávného celku a ze dne na den nastoupí k jinému samosprávnému celku. Dále není jasné, zda se do takto oceňované doby praxe bude započítávat i doba, za kterou již třeba úředník další odstupné jednou obdržel. To by pak znamenalo, že takový úředník by mohl dostat za stejné období další odstupné od různých územních samosprávných celků hned několikrát. A v neposlední řadě by stálo za vysvětlení, který ze zaměstnávajících územních samosprávných celků má povinnost další odstupné úředníkovi vyplatit a v jaké výši. Nabízí se odpověď, že ten, od kterého právě úředník odchází a ve výši odpovídající veškeré praxi zaměstnance. Bohužel na toto doplatí územní samosprávný celek, který úředníka zaměstnával naposledy, jelikož by hradil odstupné i za dobu, po kterou úředník pracoval u jiných zaměstnavatelů.

3.3.2 Povinnosti úředníků

Základní povinnosti úředníků by měly mj. pomoci vymezit mantinely jejich chování vůči nadřízeným, kolegům a zejména občanům a dalším subjektům, kterým má být územní samosprávný celek nápomocen. Ustanovení § 16 zákona o úřednících územních samosprávných celků týkající se povinností úředníků plně nahrazuje obdobné ustanovení v zákoníku práce, některé povinnosti se částečně překrývají, ale zákon jich stanoví také řadu navíc (Bukovjan, 2011, s. 14).

Jako první povinnost úředníka je stanovena povinnost dodržovat ústavní pořádek České republiky. I kdyby tady tato povinnost nebyla výslovně uvedena, vzhledem k povaze úřednického povolání je její dodržování zcela automatické.

Druhou povinností je dodržování právních předpisů, jakož i ostatních předpisů vztahujících se k úředníkem vykonávané práci, pokud s nimi byl náležitě seznámen. Ostatními předpisy jsou myšleny mj. také usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů, které se vztahují k výkonu přenesené působnosti. Myslím si, že povinnost dodržovat tyto předpisy by měli mít úředníci danou přímo ze zákona, nikoli pouze za podmínky, že s nimi byli řádně seznámeni.

Třetí základní povinností úředníka je hájení veřejného zájmu při výkonu správních činností. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (2001) kupříkladu veřejný zájem

vykládá jako souhrn práv a oprávněných zájmů České republiky, územního samosprávného celku a fyzických a právnických osob. Jako součást této povinnosti můžeme chápat požadavek loajality vůči samosprávnému celku.

Plnit pokyny vedoucích úředníků je stanoveno jako další povinnost. Pokud má úředník pochybnosti o zákonnosti pokynu nadřízeného, je povinen pozastavit plnění úkolu a neprodleně o tomto informovat daného vedoucího úředníka, který takový pokyn vydal. V případě přetrvávajícího sporu rozhoduje vedoucí úřadu, který za toto také nese odpovědnost. Naopak i přes písemný příkaz je povinen úředník odmítnout takový úkol, kterým by spáchal trestný čin nebo jiný správní delikt. Tuto skutečnost však musí úředník neprodleně písemně oznámit vedoucímu úřadu. Zákon výslovně neřeší situaci, že by takový rozporný pokyn vydal sám vedoucí úřadu. Komu by pak takový úředník měl hlásit dané sporné skutečnosti? Snad můžeme dovodit, že by to měli být starosta a hejtman, resp. primátor. Tyto osoby totiž jmenovali do funkce vedoucí úřadu. Stejně tak zákon vůbec nehovoří o tom, kdo by měl rozřešit spor mezi úředníkem a vedoucím úřadu, zda by se úředník splněním vydaného příkazu dopustil trestného činu (příp. jiného správního deliktu), či nikoliv (Trykar, 2008, s. 130-131). Přiklonila bych se k tomu, že konečné slovo by měl mít opět ten, kdo vedoucího úřadu jmenuje do funkce.

Pátou povinností úředníka je prohlubování si kvalifikace v rozsahu stanoveném zákonem. Rozeznáváme čtyři typy vzdělávání úředníků: vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, zvláštní odbornou způsobilost a vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů. Všichni úředníci bez výjimky musí absolvovat první tři formy vzdělávání, poslední uvedený typ vzdělávání je povinný pouze pro vedoucí zaměstnance. Náklady na všechny zákonem uvedené formy zvyšování kvalifikace jdou na účet územního samosprávného celku.

Šestou povinností úředníka je nestranné jednání a rozhodování. I tato povinnost bývá často zakotvena v etických kodexech.

Výše uvedených šest základních povinností zavazuje úředníka v době výkonu činnosti. Následující čtyři se však vztahují již ze své podstaty i na dobu, kdy úředník právě nevykonává práci.

Jedná se o povinnost zdržet se jakéhokoli jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku. Obsah této povinnosti vychází z obecného požadavku správního řádu, který říká, že správní úřad musí jednat takovým způsobem,

který nezbuzuje pochybnosti o důvěryhodnosti výkonu veřejné správy. Dále se musí úředník zdržet konání, které by mohlo vést ke střetu veřejných zájmů se zájmy soukromými (tzn. zejména nevyužívat informací získaných v souvislosti s výkonem činnosti k prospěchu svému, nebo jiných osob).

Korupčnímu chování má zamezit povinnost nepřijímat žádné dary, úplatky, či jiné výhody. Toto se však samozřejmě netýká výhod poskytovaných samotným zaměstnavatelem, nebo na základě právních předpisů, či kolektivních smluv.

Ze samotné povahy úřednické profese vyplývá i další z povinností, a to povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se úředník dozvěděl v souvislosti s výkonem zaměstnání. Tato povinnost má zejména ochránit samotný řádný výkon veřejné správy. Výjimku tvoří situace, kdy by byl úředník mlčenlivosti zproštěn dle zvláštního právního předpisu.

Dále musí úředník územního samosprávného celku zachovávat povinnost informační (poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku dle zvláštních právních předpisů), sdělovací (sdělit při jednání s fyzickými, či právníckými osobami své jméno, příjmení a úřad, pro který vykonává práci) a oznamovací (oznámit zaměstnavateli, že nastaly skutečnosti odůvodňující převedení úředníka na jinou práci, nebo jeho odvolání z funkce).

Další povinnosti uvedené v zákoně o úřednících jsou shodné s povinnostmi obsaženými v zákoníku práce – svědomitý a řádný výkon práce podle sil, znalostí a schopností úředníka, plné využívání pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, kvalitní, hospodárné a včasné plnění pracovních úkolů, řádné hospodaření s prostředky svěřenými úředníkovi zaměstnavatelem, střežení a ochrana majetku tohoto celku před poškozením, ztrátou a zneužitím a zákaz jednání v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Nad rámec zákoníku práce je v zákoně o úřednících zařazena povinnost zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a také vůči ostatním zaměstnancům a kolegům ve veřejné správě.

Kromě jiného zákon obsahuje ještě další omezení pro úředníky v podobě zákazu členství v řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, ledaže by do takové pozice vyslal úředníka sám územní samosprávný celek. I v tomto případě je však úředníkovi zakázáno pobírat od této podnikající právnické osoby jakoukoli odměnu.

Zákon mj. stanoví i přísná pravidla pro výkon jiné výdělečné činnosti. Tato je vázána na předchozí písemný souhlas statutárního orgánu územního samosprávného celku, který daného úředníka zaměstnává. Tohoto souhlasu není třeba pro výkon činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární, umělecké a dále znalecké a tlumočnické vykonávané pro soud nebo správní úřad dle zákona a v poslední řadě pro činnost v poradních orgánech vlády a činnosti vztahující se ke správě vlastního majetku. (Důvodová zpráva, 2001)

3.3.3 Vzdělávání úředníků

Prohlubovat si kvalifikaci a dále se vzdělávat patří mezi základní povinnosti každého úředníka. Právní úprava vzdělávání úředníků je v § 17 a násl. ZÚSC pojata velmi obsáhle. Můžeme vyvodit dva důvody, proč tomu tak je. Jednak vzdělávání úředníků představuje nezbytný předpoklad k vytvoření kvalitní a profesionální veřejné správy a dále samotný zákon upravuje pouze jednotlivé odchylky od zákoníku práce. Proto právě úprava otázky vzdělávání úředníků územních samosprávných celků dostala tak velký prostor v zákoně.

Zákon o úřednících stanoví v oblasti vzdělávání celou řadu povinností územnímu samosprávnému celku jako zaměstnavateli. Tyto povinnosti jsou současně právem úředníka, který může jejich splnění po zaměstnavateli také vymáhat. Konkrétně má tedy územní samosprávný celek povinnost zajistit prohlubování kvalifikace úředníků, vypracovat plán vzdělávání do jednoho roku od nástupu úředníka do pracovního poměru, poskytnout zaměstnanci pracovní volno k opakování zkoušky odborné způsobilosti a samozřejmě uhradit úředníkovi náklady vynaložené na tyto vzdělávací aktivity. Dále musí územní samosprávný celek alespoň jednou za tři roky vyhodnotit, jak je průběžně plněn jím zpracovaný plán vzdělávání, příp. jeho znění dle potřeby aktualizovat.

Zákon mj. řeší i otázku, které vzdělávací instituce mohou poskytovat prohlubování kvalifikace. Ministerstvo vnitra musí každý rok uveřejnit seznam těch vzdělávacích institucí, které mají podle zákona platnou akreditaci. Takto musí učinit jednak ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí a také způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Jak již bylo řečeno výše, rozlišujeme vzdělávání vstupní, průběžné, zvláštní odbornou způsobilost a vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů.

Vstupní vzdělávání

Tato forma vzdělávání tvoří základ celého systému, jelikož na základě něj by měl úředník získat všeobecný přehled o fungování veřejné správy v České republice. Vstupní vzdělávání je dle § 19 ZÚSC členěno do čtyř obsáhlých částí. První část tvoří základy veřejné správy, veřejného práva a financí, evropského správního práva, práv a povinností úředníka a pravidel etiky. V části druhé jsou uvedeny základní dovednosti a návyky nezbytné k výkonu správních činností. V třetí části jsou zahrnuty znalosti užívání informačních technologií a v části čtvrté pak základní organizační, komunikační a další dovednosti související s konkrétním pracovním zařazením určitého úředníka. Všichni nově přijatí úředníci musí absolvovat výše uvedené vstupní vzdělávání a to do tří měsíců ode dne nástupu do pracovního poměru. Úspěšné ukončení je doloženo osvědčením vydaným pořádatelkým vzdělávacím ústavem.

Průběžné vzdělávání

Jedná se o formu vzdělávání, která je určena pro všechny úředníky bez výjimky. Dle § 20 ZÚSC obsahuje prohlubující, aktualizací i specializační vzdělávání úředníků, které je zaměřeno na výkon správních činností v daném územním samosprávném celku. Průběžné vzdělávání je organizováno formou kurzů. Vedoucí úřadu na základě potřeb územního samosprávného celku a také s ohledem na plány vzdělávání jednotlivých úředníků určuje, kdo konkrétně se jednotlivých kurzů bude účastnit. V rámci systému průběžného vzdělávání se lze účastnit i jazykových kurzů. O absolvování výše uvedených kurzů dostane úředník vystaveno osvědčení.

Zvláštní odborná způsobilost

Pokud úředník vykonává správní činnosti, které jsou uvedeny ve vyhlášce Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, musí do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru, nebo ode dne, kdy takovou správní činnost začal vykonávat, prokázat zvláštní odbornou způsobilost. Tato se ověřuje zkouškou, po které je následně vydáno osvědčení. Tuto povinnost nemají úředníci, jimž byla uznána rovnocennost vzdělání, nebo kterým vznikl do konce roku 2007 nárok na starobní důchod, nebo kteří absolvovali obdobnou zkoušku v období od 24. listopadu 1990 do 31. prosince 2002. § 21 ZÚSC stanoví, že zkouška zvláštní odborné způsobilosti je složena z části obecné a zvláštní. Obecná část je pro všechny společná, část zvláštní pak

reflektuje znalosti z těch správních činností, které zkoušený úředník v zaměstnání vykonává. V zákoně o úřednících územních samosprávných celků jsou obsažena procesní pravidla upravující zejména průběh zkoušky, postupy zkušební komise, vydání osvědčení, či opravné prostředky proti výrokům komise. Vyhláška pak upravuje charakter a faktický průběh zkoušky od podání přihlášky až po vydání osvědčení o úspěšném absolvování. Celý systém zkoušek zvláštní odborné způsobilosti zabezpečuje Ministerstvo vnitra ve spolupráci s příslušnými ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady. (Břeň, 2008, s. 105)

Vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů

Tato forma vzdělávání se rovněž skládá z části obecné a zvláštní. Obecná část ověřuje manažerské dovednosti, co se týče řízení pracovníků, a v části zvláštní pak musí vedoucí pracovník prokázat znalosti z okruhu těch správních činností, které vykonávají jemu podřízení pracovníci. § 27 odst. 3 ZÚSC říká, že pokud vedoucí úředníci a vedoucí úřadu absolvovali toto vzdělávání na náklady územního samosprávného celku, musí po ukončení vzdělávání setrvat v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku alespoň po dobu dalších tří let. V případě dřívějšího odchodu musí tyto náklady zaměstnavateli uhradit.

Zákon také počítá v § 33 a 34 s možností uznání jiných druhů vzdělávání, které jsou svým charakterem srovnatelné se vzděláváním v rámci vzdělávacího systému obsaženého v zákoně o úřednících. Zejména se jedná o případy, kdy úředník získal obdobné vzdělání studiem na vysoké škole, nebo jiné vzdělávací instituci. Toto pak může být uznáno jako náhrada za vstupní vzdělávání, zkoušku odborné způsobilosti, či vzdělávání vedoucích pracovníků. Jedině u formy průběžného vzdělávání zákon s možností uznání rovnocennosti vzdělání vůbec nepočítá. Uznání může proběhnout buď na základě prováděcího právního předpisu, nebo individuálně. Prováděcím předpisem je vyhláška Ministerstva vnitra č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, ve které jsou vypsány konkrétní bakalářské a magisterské studijní programy rovnocenné se vzděláváním, které probíhá v rámci interního systému (Břeň, 2008, s. 107). Uznání na základě vyhlášky nepotřebuje ke své platnosti žádný úkon Ministerstva vnitra. Naopak osvědčení Ministerstva vnitra je nezbytné v případě individuálního uznávání, kdy úředníkem absolvovaný studijní program není zahrnut ve výčtu obsaženém ve vyhlášce. Každá taková žádost je pak posuzována na základě konkrétních okolností daného studia.

4 SLUŽEBNÍ ZÁKON

4.1 Obecná charakteristika a okolnosti jeho vzniku

Již od roku 1990 se vedly diskuze o nutnosti přijetí zákona upravujícího právní poměry zaměstnanců správních úřadů. Přijetí takového zákona bylo dokonce jednou z podmínek přijetí České republiky do Evropské unie. Unie kritizovala zejména nedostatečnou personální vybavenost, nízké platy úředníků, či neznalost cizích jazyků a komunitárního práva v řadách státních zaměstnanců. Z mezinárodních kruhů byla česká veřejná správa podrobena četné kritice kvůli neexistenci právního rámce, pravidlům výběru úředníků, či nedostatečné kvalifikovanosti personálu (Kahle, 1993, s. 1). Dalším důvodem pro přijetí služebního zákona byla nedostatečná organizace vzdělávání úředníků, či příliš vágní vymezení jejich práv a povinností.

Veřejná správa trpí dlouhodobě nedostatkem kvalifikovaných odborníků, jelikož platové podmínky jsou ve srovnání se soukromým sektorem špatné a práce úředníků není ani veřejností příliš ceněna. Nezřídka se tak stává, že v určitých oblastech veřejné správy není dostatek odpovídajícího personálu k zajištění svěřených úkolů a jejich plnění tak musí být svěřeno subjektům soukromého sektoru. Pak dochází k dalšímu plýtvání veřejných prostředků, neboť úhrady za služby poskytované soukromým sektorem jsou nepřiměřeně vysoké. (Ondruš, 2004, s. 261)

Dalším problémem nedostatečné právní úpravy poměrů ve veřejné správě je nemožnost centrální regulace počtu a složení státních zaměstnanců. Vláda určuje pouze v obecné rovině příjmy zaměstnanců, ale všechny ostatní záležitosti už jsou v kompetenci vedoucích příslušných orgánů státní správy. Tito jsou však do svých funkcí v drtivé většině případů dosazeni politickými stranami. Rozhodují o organizační struktuře úřadu, odměnách jednotlivých zaměstnanců, rozdělení jednotlivých funkcí mezi úředníky atd. Je jasné, že takový stav nepřispívá k efektivní a hospodárné veřejné správě.

Přípravy prvního návrhu služebního zákona začaly již v roce 1992. V průběhu následujících deseti let bylo předloženo takových návrhů hned několik, bohužel žádný z nich nedospěl do stadia konečného schválení. Až dne 12. března 2002 došlo velmi těsnou většinou ke schválení služebního zákona. Účinnosti měl původně nabýt dnem 1. ledna 2004.

„Účelem služebního zákona je vytvořit v právním řádu občanskou státní službu vedle již existujících úprav státní služby vojáků z povolání, policistů ČR, příslušníků Vězeňské služby, Celní správy, Hasičského záchranného sboru a BIS.“ (Trykar, 2008, s. 54)

Cílem zákona je vytvořit moderní státní službu, která bude profesionální, nestranná, eticky i odborně kvalifikovaná a hlavně bude sloužit lidem. Organizována bude racionálně a hospodárně. Dalším důležitým požadavkem je omezení vlivu politických stran na státní službu, a tím pádem i značné omezení korupce v této oblasti. Služební zákon měl v době svého vzniku také pomoci vytvořit předpoklady pro reformu celé veřejné správy. (Kottnauer a Úlehlová, 2002a, s. 23)

Služební zákon obsahuje úpravu právních poměrů zaměstnanců pracujících ve správních úřadech a vykonávajících státní správu jako službu, dále organizaci státní služby, přípravu fyzických osob k výkonu služby, odměňování státních zaměstnanců ve správních úřadech, řízení ve věcech státní služby aj. Zákon se nevztahuje na osoby, jejichž působení ve veřejné sféře je spojeno s politickou mocí (např. členové vlády, či jejich náměstci a poradci). Tito lidé nepředstavují stabilizující prvek ve státní správě, který je v ní tak potřeba. Proto se na ně vztahuje obecná pracovněprávní úprava neposkytující výhody obsažené ve služebním zákoně. Druhou skupinou zaměstnanců vyloučených z působnosti služebního zákona jsou osoby vykonávající pouze servisní, pomocné a manuální práce k zajištění chodu úřadů.

Služební zákon není koncipován jako *lex generalis*, který je subsidiárně použitelný pro všechny druhy státní služby. Vztahuje se pouze na civilní státní službu, tzn. úředníky státní správy a zákonem určených úřadů. Vzhledem k obrovské roztržitosti právní úpravy pracovních poměrů ve veřejné správě je často diskutována otázka, zda by nebylo vhodnější sjednotit úpravu obsaženou ve služebním zákoně a v zákoně o úřednících územních samosprávných celků. Přinejmenším by došlo k odstranění překážek omezujících přesuny zaměstnanců mezi státní správou a samosprávou.

V mnoha případech odkazuje služební zákon na ustanovení zákoníku práce a zabývá se tak pouze úpravou odchylek platících pouze pro režim státní služby. Dle mého názoru však mohla být technika odkazů na zákoník práce užita v mnohem větší míře, jelikož ve služebním zákoně nalezneme řadu dalších ustanovení, která upravují danou otázku totožně jako zákoník práce (např. převedení zaměstnance na jiné místo ze zdravotních důvodů). Mohlo by tak dojít k většímu zpřehlednění textu služebního zákona.

4.2 Definice základních pojmů

Jako **služební orgány** zákon označuje v § 9 odst. 10 SZ vedoucího služebního úřadu, personálního ředitele, generálního ředitele a jejich zástupce. Tito se podílí na zajištění chodu správních úřadů, organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a platových poměrů státních zaměstnanců. Taktéž jsou oprávněni vydávat služební předpisy.

Služebními úřady označujeme správní úřady, jimiž jsou ministerstva, ústřední správní úřady (tj. ústřední orgány státní správy, v jejichž čele není člen vlády), jiné správní úřady, příp. orgány státní správy takto označované dle starších zákonů. Služební úřad jedná jménem státu ve služebních vztazích se zaměstnanci a také v dalších záležitostech státní služby. V čele stojí vedoucí služebního úřadu (s výjimkou ministerstev a Úřadu vlády).

Pojem **státní zaměstnanec** definuje služební zákon v § 6 stejně jako Ústava v čl. 79 odst. 2, kdy se jím rozumí fyzické osoby, které splňují předpoklady a požadavky stanovené služebním zákonem, absolvovaly přípravu na službu, byly jmenovány do služby a složily služební slib. Zákon rozlišuje de facto řadové státní zaměstnance, představené a zaměstnance vykonávající službu v zahraničí. Kategorie státních zaměstnanců se odvozují od služebních míst, pro která jsou předepsány požadované stupně vzdělání.

Obory služby stanoví vláda nařízením. Jedná se vlastně o určité úseky činnosti služebního úřadu. Služební zákon se dokonce pokouší vymezit státní službu pomocí výčtu správních činností a úseků. Bohužel toto zvolené řešení se mi zdá poněkud nešťastné, jelikož stejně neřeší případné spory, zda je určitá činnost výkonem státní služby, či nikoliv. Myslím, že v tomto případě měli tvůrci zákona zůstat u obecného vymezení výkonu státní služby.

Pod pojmem **představení** rozumíme dle § 9 odst. 1 SZ vedoucí státní zaměstnance, kteří mají na starosti vedení podřízených zaměstnanců na jednotlivých stupních řízení správních úřadů, ukládání služebních úkolů a také řízení, organizování a kontrolu výkonu jejich služby. K tomu mohou také vydávat závazné příkazy. Rozsah jejich oprávnění je dán služebním předpisem. Na místo představeného není nárok na základě automatického služebního postupu, uchazeči musí projít vypsáním výběrovým řízením.

Vedoucí služebního úřadu je nejvýše postavený představený, kromě ministerstev a Úřadu vlády. Vedoucí v ústředních správních úřadech jmenuje a odvolává prezident republiky nebo vláda. Vedoucí v ostatních služebních úřadech jsou jmenováni a odvoláváni

nadřízeným orgánem. Sám vedoucí služebního úřadu pak jmenuje a odvolává svého zástupce.

V případě **generálního ředitelství** se dle znění § 11 SZ jedná o organizační jednotku Úřadu vlády České republiky, která řídí, organizuje, koordinuje a kontroluje státní službu. Generální ředitelství by dokonce mělo podávat autoritativní výklad služebního zákona ohledně otázek spadajících od jeho kompetence.

Generální ředitel stojí v čele generálního ředitelství, které tedy sám řídí, dále má za úkol např. vydávat a rušit služební předpisy, rozhodovat o organizační struktuře služebních úřadů, či navrhopvat kárná řízení. Z důvodové zprávy (2000) lze vyčíst, že prostřednictvím pravomocí generálního ředitele má dojít k odpolitizování státní správy. Tomuto záměru však naprosto odporují jiná ustanovení služebního zákona týkající se vyjmutí generálního ředitele a jeho zástupce z odpovědnosti za kárná provinění, či vyloučení možnosti provést jejich služební hodnocení. Stejně tak způsob jmenování generálního ředitele a jeho zástupce rozhodně nevylučuje vliv politických skupin na výběr správného kandidáta. Dle mého názoru je důležité zvýšit efektivitu řízení státní správy centralizací a sjednocením jejího výkonu, na druhou stranu je však třeba vždy dobře zvážit rozsah přidělení jednotlivých pravomocí osobám na konkrétních postech.

Státní tajemník zodpovídá za odborné řízení ministerstev v nejvyšším stupni a jeho funkce se zřizuje jen v ministerstvech a v Úřadu vlády.

Osoba **personálního ředitele**, který je vedoucím personálního útvaru a je podřízen státnímu tajemníkovi, se uplatňuje na ministerstvech a na Úřadu vlády. Prostřednictvím zřízení funkce personálních ředitelů by mělo dojít k oddělení věcného a personálního řízení státní správy.

Faktické fungování státní služby je založeno na principu **systematizace**. Pod tímto pojmem rozumíme stanovení potřebného počtu služebních míst, tomu pak odpovídajícího počtu státních zaměstnanců a také určení služební náplně těchto pracovních míst. Obsah systematizace má být tvořen zejména s ohledem na účelné fungování služebních úřadů. Podle počtu systematizovaných míst se pak služební úřady mohou dále členit na sekce, odbory, oddělení, referáty a pracovní skupiny. Na základě toho pak ministerstvo financí určuje, jaké množství finančních prostředků bude ze státního rozpočtu vyčleněno na platy státních zaměstnanců. Kvalitní systematizace představuje jeden z nástrojů, pomocí kterého

lze docílit efektivního, účelného a hospodárného výkonu státní správy při optimálním čerpání státních prostředků. Co se týče systemizace, vidím možný problém v nedostatečné kontrole vlády při její tvorbě ze strany Poslanecké sněmovny. Jediný možný způsob kontroly je prostřednictvím zákona o státním rozpočtu, jinak má vláda ve věci systemizace a nakládání s finančními prostředky na platy státních zaměstnanců volné pole působnosti. (Kottnauer a Úlehlová, 2002b, s. 26)

4.3 Vybrané aspekty služebního poměru státních zaměstnanců

4.3.1 Okolnosti vzniku, změny a zániku služebního poměru

Aby mohl být uchazeč přijat k přípravě na službu, musí splňovat následující předpoklady, ze kterých § 17 služebního zákona nepřipouští žádné výjimky - státní občanství České republiky, věk alespoň 18 let, plná způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, odpovídající vzdělání, příp. znalost cizího jazyka, či splnění jiného odborného požadavku stanoveného zákonem a zdravotní způsobilost.

Všechny výše uvedené předpoklady je uchazeč povinen doložit odpovídajícími dokumenty. Dále je povinen se podrobit lékařské prohlídce za účelem ověření požadované zdravotní způsobilosti. Zmíněné předpoklady musí osoba splňovat nejen v době nástupu do přípravy na službu, ale také po celou dobu jejího trvání. V opačném případě, kdy přestane některý z předpokladů splňovat, je povinna tuto skutečnost bez zbytečného odkladu nahlásit služebnímu úřadu. Stejně tak musí soud uvědomit služební úřad o odsouzení čekatele pro trestný čin, nebo o zbavení, či omezení jeho způsobilosti k právním úkonům.

Dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod mají všichni občané za rovných podmínek právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Dle důvodové zprávy k zákonu (2000) je takovou veřejnou funkcí nejen samotný výkon státní služby, ale také příprava na ni. Uchazeč o místo přípravy na službu musí úspěšně projít výběrovým řízením. Toto je vždy vyhlášeno veřejně a musí obsahovat stanovené údaje, jako např. požadované předpoklady, platové zařazení, či datum podání žádosti. Povinnost veřejného vyhlášení je splněna zveřejněním v tisku, vyvěšením na úřední desce, nebo uveřejněním na webových stránkách daného úřadu. Zde si pokládám otázku, zda by nebylo vhodné způsob zveřejnění sjednotit v zájmu lepší informovanosti uchazečů o pozice ve státní službě.

Za účelem přípravy na službu je s vybraným uchazečem (po přijetí již čekatelem) uzavřena pracovní smlouva zakládající pracovní poměr na dobu určitou se zkušební dobou 3 měsíce. Příprava na službu trvá zpravidla 12 měsíců. Se souhlasem čekatele může školitel služebnímu orgánu navrhnout zkrácení, či prodloužení přípravné služby. Činnost čekatele je zaměřena na získání znalostí a dovedností nezbytných k výkonu služby v daném oboru služby. Čekateli za tuto práci náleží plat. Čekatel pak může složit úřednickou zkoušku před zkušební komisí, která má za úkol ověřit připravenost pro výkon státní služby. Neúspěšně vykonanou zkoušku, nebo její část, může uchazeč opakovat jen jednou, a to nejdříve po třech měsících od konání neúspěšné zkoušky. Pracovní poměr se však v případě neúspěchu u zkoušky v žádném případě neprodlužuje.

Služební poměr

Samotná státní služba je vykonávána státními zaměstnanci ve služebním poměru k České republice. Služební poměr se zakládá jmenováním dotyčného na služební místo v oboru služby. Pravidlem je služba na dobu neurčitou. Službu na dobu určitou vykonávají pouze osoby ve funkcích, kde je funkční období stanoveno na omezenou dobu (předseda Energetického regulačního úřadu, Úřadu na ochranu hospodářské soutěže a Českého telekomunikačního úřadu), nebo v případě služby v zahraničí.

Ke jmenování do služby tedy musí fyzická osoba splnit předpoklady pro uchazeče k přijetí k přípravě na službu, složit úřednickou zkoušku, popř. být způsobilá seznamovat se s utajovanými informacemi. Do služby nemůže být jmenována fyzická osoba, u které nelze vzhledem k okolnostem předpokládat, že bude dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu. Dále také nelze na místo představeného jmenovat osobu, která porušovala lidská práva a svobody. Druhý z požadavků nemusí působit větší problémy, jelikož jeho nesplnění lze doložit např. odsuzujícím rozsudkem soudu o porušování lidských práv. Zato prokázat nesplnění prvního předpokladu je velmi obtížné, příp. úplně nemožné, když se služební orgán o existujících překážkách jmenování nemusí ani dozvědět (Trykar, 2008, s. 72). Avšak za největší problém považují skutečnost, že na nesplnění daných předpokladů lze poukázat jen do okamžiku samotného jmenování do služby nebo na místo představeného. Pokud vyjde až dodatečně najevo, že osoba nesplňovala zákonné požadavky, nemá toto vliv na trvání služebního poměru dotyčného. Z výše uvedených důvodů by si dané ustanovení zasloužilo novelizaci.

Jmenovat fyzickou osobu lze pouze na služební místo, které je volné a bylo vytvořeno podle schválené systemizace. Zákon dokonce nařizuje konání tříkolového výběrového řízení, které má zaručit získání toho nejvhodnějšího kandidáta. Jednotlivých kol se mohou zúčastnit jen zákonem vymezení kandidáti. V první řadě je dána šance úředníkům úřadu, kde se nachází volná pozice, až v dalších kolech se mohou hlásit zaměstnanci jiných úřadů, obcí a krajů, nebo zájemci ze soukromého sektoru. Pokud se však obsazuje služební místo ve stejné platové třídě, je dána výhradní přednost státním zaměstnancům vykonávajícím stejný obor služby, ale jsou právě zařazeni mimo službu. V takovém případě se výběrové řízení vůbec nekoná. Domnívám se, že tento systém tak, jak je nastaven, příliš nezaručuje výběr nejvhodnějšího kandidáta, jelikož téměř vůbec nedochází k tomu, aby se v rámci stejného kola výběrového řízení střetli a porovnali své znalosti a dovednosti kandidáti z různých úřadů, oborů, či sektorů. Jedině tímto způsobem může být vybrán nejlepší uchazeč.

Jmenovat do služby je oprávněn pouze příslušný služební orgán, který takto činí prostřednictvím rozhodnutí o jmenování. Poté následuje složení služební slibu jmenovaným a tímto dnem současně také vzniká služební poměr. Mohou nastat situace, kdy na straně fyzické osoby vznikne překážka, která vylučuje jmenování do služby, nebo způsobí pozastavení výkonu služby. Zákon přesně stanoví výčet funkcí, které jsou neslučitelné s postem státního zaměstnance. Jde např. o soudce, státní zástupce, příslušníky policie, osoby působící ve vládě, či zastupitelských sborech atd. Je povinností fyzické osoby vznik těchto překážek služebnímu úřadu ohlásit. Další omezení platí pro situaci, kdy jsou státní zaměstnanci osobami blízkými dle § 116 občanského zákoníku. Tito nesmí být navzájem ve vztahu přímé nadřízenosti, resp. podřízenosti, stejně tak nesmí jeden podléhat finanční, či účetní kontrole druhého. (Kocourek, 2005, s. 60)

Úprava služebního zákona týkající se překážek výkonu služby byla vytvořena za tím účelem, aby v praxi nedocházelo ke střetu zájmů a kumulaci funkcí, což by překáželo řádnému výkonu státní služby.

Změny služebního poměru

Zpravidla by měl každý státní zaměstnanec konat službu ve svém oboru služby a případné změny jeho služebního poměru by měly být výjimečné. Na druhou stranu stát potřebuje zajistit řádný a plynulý výkon státní správy ve všech místech, oborech i úrovních, a proto

někdy musí využít výjimky ze zákazu nucené práce, která může být zákonem nařízena pro ochranu práv druhých (čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny základních práv a svobod). Právní úprava v této formě je nezbytná, jelikož jinak by v určitých případech mohl být ohrožen samotný výkon státní správy.

V případě služební cesty je právní úprava rozdílná do úpravy obsažené v zákoníku práce, jelikož státní zaměstnanec může být vyslán na dobu nezbytně nutnou na služební cestu i bez jeho souhlasu. V případě vysílání však musí služební úřad brát v úvahu osobní stav, rodinné poměry a povinnosti zaměstnance.

Státní zaměstnanec může být i bez svého souhlasu také přeložen k výkonu služby v rámci svého oboru služby do jiného služebního úřadu. Musí to však být pouze na dobu nezbytné potřeby, doba přeložení musí být předem známa a nesmí přesáhnout 180 kalendářních dnů za rok. Současně nezbytná potřeba pomoci v jiném úřadě musí trvat po celou dobu přeložení. V rámci přeložení platí pro služební úřad stejná omezení jako u vysílání na služební cestu, jelikož musí být přihlédnuto k osobním a rodinným poměrům zaměstnance. Těhotné zaměstnankyně a zaměstnance pečující o dítě do 8 let věku (příp. 15 let u osamělého rodiče) může zaměstnavatel přeložit jen s jejich souhlasem.

Státní zaměstnanec obviněný ze spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem služby je zproštěn výkonu služby až do skončení trestního stíhání. Pokud je zaměstnanec vzat současně s obviněním i do vazby, služební úřad mu pak přeruší výkon služby, a to maximálně na 3 roky. Po tuto dobu zaměstnanci nepřísluší žádný plat.

Další změny ve služebním poměru představují jmenování na služební místo představeného a také jeho příp. odvolání, které služební zákon upravuje v § 42.

Právní úprava převedení na jiné služební místo je v § 43 SZ téměř totožná s úpravou obsaženou v zákoníku práce. Proto by úprava této otázky mohla být ve služebním zákoně řešena formou odkazu na ustanovení zákoníku práce s vymezením několika málo odchylek.

Skončení služebního poměru

Služební poměr může skončit výhradně na základě důvodů uvedených v zákoně, tj. smrtí zaměstnance nebo prohlášením za mrtvého, uplynutím stanovené doby v případě služby na dobu určitou, na žádost zaměstnance a ze zákona. Z uvedeného vyplývá, že skončení služebního poměru dohodou není vůbec možné. Dle zákonodárce je toto odůvodněno veřejnoprávními základy státní služby, kam nepatří dvoustranné úkony typické

pro soukromou sféru. Na druhou stranu taková úprava vzbuzuje dojem, že služební poměr nelze ukončit smírnou cestou. (Trykar, 2008, s. 82)

V případě skončení služebního poměru ze zákona služební orgán pouze písemně oznámí zaměstnanci den skončení služby. Toto oznámení má jen deklaratorní účinky, žádné jiné rozhodnutí se již nevydává.

V služebním zákoně v § 57 je stanoveno, že služební poměr končí dnem:

- následujícím po dni, kdy bylo služebnímu orgánu doručeno oznámení o rozhodnutí, že byl státní zaměstnanec pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin, či k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, dále že byl zbaven způsobilosti k právním úkonům, nebo mu tato byla omezena;
- nabytí právní moci rozhodnutí, kdy bylo zaměstnanci uloženo kárné opatření v podobě propuštění ze služebního poměru;
- 31. prosince kalendářního roku, ve kterém zaměstnanec dosáhl věku 65 let;
- rozhodným pro vznik pozice neslučitelné s výkonem státní služby (příslušník policie ČR, státní zástupce, soudce apod.).

Služební orgán má dle § 55 SZ za povinnost skončit rozhodnutím služební poměr, jestliže zaměstnanec:

- pozbyl státní občanství České republiky,
- přestal splňovat předpoklad zdravotní způsobilosti k výkonu služby,
- pozbyl své služební místo z důvodu organizačních a úsporných opatření, kdy došlo ke snížení počtu státních zaměstnanců,
- nevykonává řádně služební úkoly, což prokazují dvě po sobě jdoucí služební hodnocení,
- byl vzat do vazby, která trvá déle než 3 roky,
- nesplňuje bez zavinění služebního úřadu jakýkoli jiný požadavek nutný k výkonu státní služby,
- je již déle než 12 měsíců zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

Ve srovnání se zákoníkem práce služební zákon nedává služebnímu orgánu jakoukoli možnost správního uvážení, zda při vzniku výše uvedených skutečností služební poměr ukončí, nebo nikoliv. Služební poměr skončí uplynutím doby, jejíž délka je uvedena

v rozhodnutí a začíná běžet ode dne doručení rozhodnutí. (Horzinková a Novotný, 2008, s. 75-76)

Značné výtky bych měla k systematickému zařazení některých případů skončení služebního poměru rozhodnutím, jelikož pozbytí státního občanství, nevyhovující zdravotní stav, vazba i zařazení zaměstnance mimo službu po dobu delší 12 měsíců by měly být důvody, pro které služební poměr skončí přímo ze zákona, aniž by zde byla nutnost vydávat samostatné rozhodnutí.

Jestliže zaměstnanec sám písemně požádá o ukončení pracovního poměru, skončí tento nejpozději do 60 dnů ode dne doručení žádosti služebnímu úřadu. Stejný postup následuje i v případě, že skončení služebního poměru je prohlášeno za neplatné, ale státní zaměstnanec oznámí, že již nechce ve výkonu služby pokračovat.

Při skončení služebního poměru je povinen služební úřad vydat zaměstnanci služební posudek a potvrzení o službě. Zde se objevuje opět úprava odchylná od pracovněprávního vztahu dle zákoníku práce, jelikož služební orgán je povinen vydat zaměstnanci služební posudek i bez jeho žádosti. Služební posudek představuje jakési hodnocení zaměstnance, které se však musí vztahovat výhradně k výkonu služby. Potvrzení o službě obsahuje informace o oboru služby vykonávaném zaměstnancem, době trvání služby, důvodu ukončení služby, výši průměrného výdělku, srážkách z platu atd. (Kocourek, 2005, s. 86)

Služební zákon přiznává ve svém § 55 státním zaměstnancům v závislosti na délce konání služby odbytné až ve výši dvanáctinásobku měsíčního platu. V případě délky služby do 3 let náleží zaměstnanci odbytné ve výši trojnásobku měsíčního platu, do 6 let šestinásobek měsíčního platu, do 9 let devítinásobek měsíčního platu a konečně u služby přesahující 9 let má zaměstnanec nárok až na dvanáctinásobek měsíčního platu. Oproti zákoníku práce, ve kterém je sice taktéž výše odstupného již odstupňována dle délky trvání pracovního poměru, ale zaměstnanec má nárok maximálně na trojnásobek měsíčního platu, je úprava obsažená ve služebním zákoně možná až přespříliš štědrá. Je na zvážení, zda by za situace každoročně nevyrovnaného státního rozpočtu nebylo lepší přiblížit výši odbytného úpravě obsažené v zákoníku práce, a to zejména v případě dobrovolného odchodu státního zaměstnance. I když výši odbytného můžeme považovat za určitou formu kompenzace zvýšených povinností státních zaměstnanců, zdá se mi možný dvanáctinásobek měsíčního platu příliš velkorysý.

4.3.2 Práva a povinnosti státních zaměstnanců

Mezi základní právo státního zaměstnance patří rovné zacházení, co se týče podmínek výkonu služby, služebního a platového postupu, či vzdělání. Sám služební zákon zakazuje jakoukoli diskriminaci kvůli rase, věku, pohlaví, národnosti apod. Každý státní zaměstnanec se může obrátit na soud s žádostí o nápravu, pokud bylo některé z jeho práv porušeno. Základní práva státních zaměstnanců jsou demonstrativně vyjmenována v § 63 služebního zákona. Patří sem např. právo na vytváření odpovídajících podmínek pro výkon služby, na prohlubování vzdělání, či právo na plat a platový postup. Kromě základních práv mají státní zaměstnanci nárok i na další výhody dle služebního zákona. Jedná se o právo na výplatu odbytného v případě skončení služebního poměru, příspěvek k důchodu státnímu zaměstnanci nebo jeho pozůstalým, nebo právo na individuální vzdělávání. Vhodnost, účelnost či efektivnost těchto výhod je diskutabilní a to zejména v dnešní době, kdy by se celý veřejný sektor měl řídit zásadou hospodárnosti. Souhlasím také s tvrzením některých, že jde o zvýhodňování pouze jedné skupiny zaměstnanců veřejného sektoru. Na druhou stranu, pokud se v budoucnu ocitneme v situaci, kdy bude státní správa po stránce personální opravdu kvalitně obsazena, nemám vůči poskytování zmíněných výhod žádné námitky.

Již složením služebního slibu se státní zaměstnanec zavázal k řádnému plnění služebních povinností a k dodržování právních a služebních předpisů. Dodržování služebních povinností je součástí služební kázně, jejíž porušení zakládá kárnou odpovědnost zaměstnance. Nikdo a nic nemůže stanovit další povinnosti nad rámec služebního, či jiného zákona. Státní zaměstnanec je povinen např. zachovávat při výkonu služby věrnost České republice, vykonávat službu nestranně, zachovávat mlčenlivost, nepřijímat dary a jiné výhody atd. Je nutné zdůraznit, že některé povinnosti musí zaměstnanec dodržovat i v případě, že právě přímo nevykonává službu.

Na rozdíl od běžných občanů mohou mít v odůvodněných případech na základě čl. 44 Listiny základních práv a svobod státní zaměstnanci omezeno právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo na stávkou a právo na politické sdružování. Tento zákaz se nevztahuje na literární, vědeckou, pedagogickou, publicistickou a uměleckou činnost, dále na činnost znalce a tlumočníka, působení v poradních orgánech vlády a konečně ani na spravování vlastního majetku.

Navíc představení mají zapovězenou účast na stávce a také po skončení služebního poměru nemohou po dobu 2 let podnikat ve stejném oboru, v jakém vykonávali službu. Toto omezení neplatí pro tzv. svobodná povolání, jako jsou auditoři, advokáti atd. Za porušení poslední z uvedených povinností by dotyčnému mohla být uložena pokuta až 200 000 Kč.

Specifikem služebního poměru je existence služebních předpisů a příkazů. Služební předpis není obecně závazným pramenem práva. Prostřednictvím něj jsou však konkretizovány oprávnění a povinnosti vztahující se ke státní službě, které vyplývají ze služebního zákona, či jiných právních předpisů. Služební předpisy vydávají služební orgány v písemné podobě. Dále jsou státní zaměstnanci povinni řídit se služebními příkazy, které vydávají členové vlády řídící služební úřady, představení a také státní zaměstnanci s oprávněním řídit a kontrolovat jiné. Státní zaměstnanec však v žádném případě nesmí plnit příkaz, který odporuje věrnosti České republice, nebo jestliže by jeho splněním došlo ke spáchání trestného činu, přestupku, či jiného správního deliktu. (Trykar, 2008, s. 95)

4.3.3 Vzdělávání státních zaměstnanců

Služební zákon pamatuje i na dodatečné získávání a prohlubování vzdělání, jejichž prostřednictvím státní zaměstnanci získávají další odborné, příp. jazykové znalosti. Náklady prohlubování vzdělání nese samotný úřad a účast na tomto druhu vzdělávání je považována za výkon služby, za který má zaměstnanec nárok na plat.

Získání dalšího vzdělání podporuje služební úřad např. poskytnutím hmotného zabezpečení či placeného studijního volna v délce nejvýše 6 dnů výkonu služby. Zvýšení vzdělání formou účasti na školení či studiu při výkonu služby může zaměstnanec absolvovat pouze se souhlasem služebního orgánu, jehož podmínkou je uzavření písemné dohody mezi zaměstnancem a služebním orgánem o zvýšení vzdělání dle § 234 a násl. zákoníku práce. V dohodě jsou obsaženy podmínky účasti na vzdělávání, doba, po kterou je pak zaměstnanec povinen setrvat ve službě a také výše a druhy nákladů, které je povinen uhradit zaměstnavateli v případě nesplnění tohoto závazku (Bělina, 2008, s. 592). Služební úřad má za úkol kontrolovat průběh a výsledky účasti na vzdělávání.

Služební zákon v § 89 a násl. dokonce počítá po vzoru některých evropských zemí se samostatnou vzdělávací institucí, která má za úkol organizovat vzdělávací a výchovné aktivity pro státní zaměstnance, příp. ostatní zaměstnance správních úřadů. V České

republice plní tuto funkci Institut státní správy sídlící v Praze, který je právnickou osobou podřízenou Úřadu vlády.

4.3.4 Odměňování státních zaměstnanců

Náklady na platy a další výdaje nezbytné k zajištění činnosti státních zaměstnanců představují jednu ze zásadních položek státního rozpočtu. Je to právě odměňování, které má pomoci zajistit stabilní výkon státní služby. Musí být natolik dostatečné, aby motivovalo státní zaměstnance ke kvalitnímu a aktivnímu výkonu služby, ale také zamezilo korupci ve státní správě. Za výkon služby náleží zaměstnanci plat. Ve světle výše uvedeného by tedy větší část platu měly tvořit nenárokové složky, na které by měl zaměstnanec šanci dosáhnout v případě prokazatelně kvalitního výkonu služby. První problém vidím v tom, že právě nenárokové složky platu jsou v poslední době maximálně omezovány kvůli úsporám a u zaměstnanců se pak ztrácí jakákoli motivaci k lepším výkonům. Pokud už však jsou nenárokové složky ve větší míře uplatňovány, dochází často k jejich zneužívání, jelikož nejsou stanovena jasná pravidla pro jejich přiznání a odnímání.

Platem státního zaměstnance je dle § 133 SZ peněžité plnění poskytované ve výši a za podmínek daných služebním zákonem, jeho prováděcím právním předpisem, služebním předpisem, nebo zákoníkem práce jako:

- Platový tarif – tvoří základní složku platu poskytovanou každý měsíc. Zaměstnanci náleží platový tarif stanovený pro platovou třídu určenou pro dané služební místo.
- Příplatek za službu – náleží zaměstnanci ve výši stanovené nařízením vlády, a to za účelem ocenění podmínek výkonu služby a reprezentaci České republiky.
- Příplatek za vedení – stanovený měsíční částkou přísluší představenému současně se dvěma výše uvedenými složkami platu.
- Osobní příplatek – představuje nenárokovou složku platu, kterou lze využít při ocenění mimořádně kvalitní práce nebo plnění úkolů většího rozsahu ve srovnání s ostatními zaměstnanci. Osobní příplatek může být přiznán až do výše 50 % platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě, která je stanovena pro místo zastávané zaměstnancem. Na rozdíl od předchozích úprav by již osobní příplatek neměl být přiznán jen na základě volného uvážení nadřízeného, ale nárok by měl být podložen i služebním hodnocením.

- Odměna – představuje jednorázovou nenárokovou složku platu, která přísluší zaměstnanci, jestliže splnil mimořádně náročný, či zvlášť významný úkol, dobrovolně převzal plnění neodkladných úkolů nepřítomného státního zaměstnance, dosáhl věku 50 let, nebo poskytl pomoc při mimořádných událostech ohrožujících majetek, zdraví a život.

Dále může státní zaměstnanec obdržet také příplatek za zastupování, za službu přesčas, za práci v sobotu a v neděli, v noční době, ve svátek, ve ztíženém pracovním prostředí, zvláštní příplatek, příplatek za konzulární a diplomatické hodnosti, či příplatek za výchovu čekatele.

I přes četné návrhy zařazení nároku státních zaměstnanců na 13. a 14. plat do zákona, toto se nakonec z důvodu úsporných opatření neuskutečnilo.

Téměř totožně upravuje služební zákon i odměňování čekatelů. Tito mohou čerpat všechny výše uvedené složky platu náležející státním zaměstnancům, kromě osobního příplatku, odměny a příplatku za konzulární a diplomatické hodnosti.

Odměňování zaměstnanců v klasickém pracovním poměru, kteří vykonávají práci ve služebním úřadu, se řídí úpravou obsaženou v zákoníku práce.

Systém odměňování státních zaměstnanců tedy nepřipouští možnost pružně měnit druh vykonávané práce a odměnu za ni na základě dohody zaměstnance a zaměstnavatele tak, jak je tomu v soukromoprávních vztazích. Do platových tříd proto nejsou zařazováni konkrétní zaměstnanci, ale jednotlivá služební místa podle nejnáročnější činnosti v rámci něj vykonávané. Současně je pro každé služební místo stanovena požadovaná úroveň dosaženého vzdělání, která má pomoci zajistit kvalitní výkon služebních úkolů.

Státní zaměstnanci mají být dle § 195 a násl. SZ podrobeni pravidelnému služebnímu hodnocení, na které je navázán jednak možný služební a platový postup, ale na druhou stranu také možnost propuštění ze služby v případě neuspokojivých výsledků. Služební hodnocení provádí každoročně služební orgán v součinnosti s bezprostředně nadřízeným představeným zaměstnancem. Služební hodnocení musí obsahovat hodnocení zachování věrnosti České republice a nezneužívání postavení státního zaměstnance, řádného výkonu služby po stránce správnosti, rychlosti a samostatnosti, dále dodržování služební kázně a také dosažených výsledků vzdělávání. Součástí hodnocení by měla být příp. i zmínka ohledně dosažení mimořádných výsledků zaměstnancem a také nastínění úkolů dalšího

osobního rozvoje zaměstnance. Každý státní zaměstnanec má právo být s výsledky služebního hodnocení seznámen, příp. mu na jeho žádost musí být vydán jeho stejnopis. Případné námitky vůči závěrům služebního hodnocení může zaměstnanec uplatnit prostřednictvím písemné stížnosti, která musí být vyřízena nejpozději do 20 dnů od jejího doručení. (Kottnauer a Úlehlová, 2002c, s. 23)

4.3.5 Institut řízení dle služebního zákona

Institut podobný řízení ve věci služebního poměru zákoník práce nezná. Jde o samostatnou procesní úpravu, která se vztahuje na všechny záležitosti týkající se služebního poměru dle služebního zákona. Vyloučeny jsou z tohoto řízení pouze záležitosti vyžadující zvláštní postup ve věci, jako např. vyřízení žádostí a stížností státních zaměstnanců, jmenování a odvolání vysoce postavených funkcionářů, zproštění mlčenlivosti státního zaměstnance apod. Komplexní úprava řízení ve služebním zákoně neumožňuje použití obecných předpisů upravujících správní řízení. Řízení podle služebního zákona je neveřejné, ústní a zahajováno pouze na návrh, který může podat státní zaměstnanec, pozůstalý po něm, nebo státní zaměstnanec, jehož služební poměr již skončil. Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu příslušnému rozhodovacímu orgánu, kterým je služební orgán a ve věcech kárné odpovědnosti kárná komise. Služební zákon upravuje všechny zásadní otázky týkající se řízení, jako jsou např. práva a povinnosti účastníků, posouzení předběžných otázek, role svědka, námitka podjatosti, pořádková opatření, náklady řízení, stanovené lhůty i samotný výkon rozhodnutí v případě dobrovolného nesplnění povinnosti. (Kocourek, 2005, s. 201)

Řízení dle služebního zákona je dvoustupňové, proti rozhodnutí v prvním stupni je možno podat odvolání. Objeví-li se nové skutečnosti ve věci, zná služební zákon dokonce institut podobný obnově řízení ve správním, či občanském soudním řízení, který dovoluje přezkoumat i pravomocné rozhodnutí (Kocourek, 2005, s. 210).

Právě procesní pravidla služebního zákona jsou řadou odborníků kritizována, jelikož se, dle jejich názoru, nepřiměřeně a nesystematicky zasahuje do úpravy spadající do soudního řádu správního. Upozorňují také na fakt, že dojde k větší byrokracii v rámci rozhodování ve věcech služby.

4.3.6 Odpovědnost státních zaměstnanců

Státní zaměstnanci nesou zvýšenou míru odpovědnosti, která by měla být zárukou, že svěřené úkoly budou vykonávat pečlivě, svědomitě, nestranně a v mezích právních předpisů.

Všichni státní zaměstnanci odpovídají za kárná provinění, za něž považuje služební zákon dle § 71 odst. 2 zaviněné porušení služební kázně. Aby se však jednalo o kárné provinění, musí se porušení dané povinnosti týkat výkonu služby a musí být konkretizováno (Kocourek, 2005, s. 57). Kárná pravomoc je svěřena kárným komisím prvního a druhého stupně. Druh kárného opatření je zvolen dle intenzity porušení dané povinnosti a může jím být písemná důtka, snížení platu až o 15 % na dobu až 3 měsíců, odvolání ze služebního místa představeného, nebo propuštění ze služebního poměru. Návrh na zahájení kárného řízení je možno podat do dvou měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o kárném provinění. Kárná odpovědnost zaměstnance však úplně zanikne, jestliže nebyl podán návrh na zahájení kárného řízení do jednoho roku od spáchání provinění. Návrh může podat buď služební úřad, nebo dokonce i zaměstnanec sám na sebe, jestliže chce např. dokázat nepravdivost cizího nařčení z provinění. Jakmile uplyne 1 rok od právní moci rozhodnutí o uložení kárného opatření, na zaměstnance se hledí, jako by se nikdy tohoto provinění nedopustil, a kárné opatření je tedy zahlazeno.

Na odpovědnost za škodu se i tady zpravidla vztahuje zákoník práce. Státní zaměstnanec odpovídá státu za škodu způsobenou jeho zaviněným porušením povinností v rámci plnění služebního úkolu, když nezabránil hrozící škodě, ani na ni neupozornil, a dále za schodek na svěřených hodnotách a předmětech, které je povinen vyúčtovat. Rozsah náhrady škody a ostatní záležitosti upravuje zákoník práce. Co se týče odpovědnosti služebního úřadu, tento odpovídá dle zákoníku práce zaměstnanci za škodu, kterou utrpěl při plnění služebních úkolů, a také za škodu na věcech, které si zaměstnanec odložil v souvislosti s plněním úkolů na místě k tomu určeném, či obvyklém. (Bělina, 2008, s. 659-671)

Zvláštním případem odpovědnosti za škodu je situace, kdy stát odpovídá za škodu způsobenou fyzické osobě, která poskytla pomoc státnímu zaměstnanci na základě jeho žádosti při plnění služebních úkolů. Je-li tedy fyzické osobě způsobena škoda na zdraví, nebo smrt, jde o náhradu škody dle zákoníku práce jako v případě pracovního úrazu.

Totéž platí, jestliže je poškození zdraví, nebo smrt způsobena osobě blízké státnímu zaměstnanci útokem cizí osoby pro plnění služebního úkolu státního zaměstnance. (Trykar, 2008, s. 94)

Státní zaměstnanci i čekatelé jsou veřejnými činiteli, a proto se na ně také vztahuje zvláštní typ odpovědnosti dle trestního zákona, která však může být uplatněna jedině tehdy, pokud byl trestný čin spáchán v souvislosti s výkonem jejich pravomoci a odpovědnosti. Státní zaměstnanec se tedy může v souvislosti s výkonem služby dopustit např. trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele, maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti, úplatkářství, neoprávněného nakládání s osobními údaji, či ohrožení státního nebo služebního tajemství. Státní zaměstnanec se nemůže bránit tím, že jednal na příkaz nadřízeného, jelikož služební zákon zakazuje splnění příkazu, když by tím mělo dojít ke spáchání trestného činu.

4.4 Zamyšlení nad budoucí existencí služebního zákona

Úprava obsažená ve služebním zákoně je značně rozsáhlá a zejména dost rozdílná s úpravou předchozí. Služební zákon se tedy snaží ve svých ustanoveních řešit problém přechodu na nový systém, zejména je v popředí zájmu přechod pracovních vztahů zaměstnanců státu do služebního poměru. Nemalá část odborníků upozorňuje na finanční náročnost takových komplexních změn. Mně osobně vadí skutečnost, že služební zákon nahrává při přechodu na nový systém stávajícím zaměstnancům, kteří nemusí prokázat žádnou zvláštní snahu, aby byli jmenováni do služby. Zákon totiž připouští možnost, že dosavadní zaměstnanec, který se po stránce pracovní dlouhodobě osvědčil, bude moci být jmenován do služby na dobu určitou i neurčitou, přestože nesplňuje předpoklad dosaženého vzdělání. Toto benevolentní opatření určitě nepřispěje ke zkvalitnění veřejné správy. Proč zákon alespoň nestanoví dotyčným pracovníkům závazné lhůty, ve kterých by si museli požadované vzdělání doplnit? Jako další závažný nedostatek chápu skutečnost, že první služební hodnocení zaměstnanců má proběhnout až po převedení zaměstnanců. Služební hodnocení by naopak mělo proběhnout co nejdříve, což by pak státní zaměstnance motivovalo k odstranění zjištěných nedostatků, aby mohli být bez problému převedeni do výkonu služby.

Jak je patrné z výše uvedeného, znamená realizace služebního zákona zásah do právních poměrů velkého množství zaměstnanců. Kromě přechodného období má napomoci

úspěšnější aplikaci zákona do praxe také dělená účinnost. Vybraná ustanovení nabyła účinnosti již dnem vyhlášení služebního zákona, tj. dnem 28. května 2002. V případě ostatních ustanovení je situace více než složitá, jelikož původně měly nabýt účinnosti již 1. ledna 2004. Následně však došlo z finančních důvodů hned několikrát k odložení účinnosti služebního zákona, naposledy na 1. leden 2015. Současným záměrem je, aby do té doby vláda vytvořila zcela nový zákon o úřednících a služební zákon tak nemusel začít platit vůbec.

Připravuje se tedy nová, jednotná úprava zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě. Nyní se pracovní poměry státních úředníků řídí zákoníkem práce. Zákonodárci tvrdí, že služební zákon pochází již z roku 2002 a je zastaralý a neaktuální. Pokud by měl vstoupit jednou v platnost, stejně by musel být novelizován. Jako další argument uvádí, že úřady nejsou na zavedení služebního zákona vůbec připraveny.

Současná situace rozhodně nepřispívá ke stabilizaci státní správy. Čím déle budou služební místa obsazena nekompetentními a neschopnými lidmi, tím větší ztráty budeme nuceni počítat. Státní správa v současnosti nedává kvalifikovaným pracovníkům žádnou perspektivu, a proto řada takových lidí již místa státních zaměstnanců opustila.

5 ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ MOCI

5.1 Obecná východiska

Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem vyplývá přímo z článku 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který říká, že každý má právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem soudu, jiného správního orgánu, nebo orgánu veřejné správy.

Odpovědnost státu za tuto škodu je absolutní. Zákon ji nemůže vyloučit, omezit, ani zúžit. Dokonce, i když se prokáže, že škoda byla způsobena úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby, stát se této odpovědnosti nemůže zprostit. Zákon o odpovědnosti⁶ je koncipován tak, že stát odpovídá nejen za škodu způsobenou přímo jeho organizačními složkami vykonávajícími státní moc, ale také za škodu vzniklou v rámci činnosti subjektů provádějících veřejnou správu v přenesené působnosti. Územní samosprávné celky pak odpovídají za škodu vzniklou při výkonu veřejné moci v rámci samostatné působnosti. Na rozdíl od občanskoprávní úpravy vzniká škoda při výkonu veřejné moci z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní právní vztah je však svým charakterem již soukromoprávní. Obligatorním předpokladem vzniku škody je v tomto případě protiprávní jednání a škoda, zavinění nikoliv. (Vojtek, 2011, s. 35)

Stát dle § 3 ZO odpovídá za škodu, kterou způsobily:

- státní orgány,
- právnické a fyzické osoby vykonávající státní správu jim svěřenou,
- územní samosprávné celky při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti.

Státními orgány jsou veškeré organizační složky státu vykonávající státní moc a to bez ohledu na to, zda se jedná o moc výkonnou, či soudní. Jako státní orgán můžeme

⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (dále jen „zákon o odpovědnosti“, nebo „ZO“)

označit pouze takový orgán, který jako státní vymežil sám zákon. Úředními osobami jsou myšleny fyzické a právnické osoby, které jsou výslovně pověřeny výkonem přenesené působnosti. Takové zmocnění může vyplývat přímo ze zákona. Jde zejm. o zmocnění profesních komor k výkonu státní správy na daném úseku jejich činnosti (např. Česká advokátní komora při projednávání disciplinárních deliktů advokátů). Zmocnění však může být i prostřednictvím individuálního rozhodnutí, kdy je např. konkrétní právnická osoba oprávněna puncovat drahé kovy a tím osvědčovat jejich ryzost. Stát odpovídá i za škodu obcí a krajů vzniklou při jejich činnosti v přenesené působnosti, což představuje výkon státní správy v rozsahu svěřeném územnímu samosprávnému celku zákonem. Zvláštním případem přenesené působnosti je činnost notářů a soudních exekutorů označovaná zákonem jako úřední postup. I za škodu vzniklou v souvislosti s těmito uvedenými úředními postupy odpovídá stát.

Věcný rozsah

Stát nese odpovědnost pouze za škodu vzniklou na základě skutečností zákonem výslovně předvídanými, tj. individuální rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Rozhodnutí musí být vydáno na základě procesních předpisů, tedy občanského soudního řádu, trestního řádu, správního řádu a jiných předpisů upravujících správní proces.

Orgány jednající jménem státu ve věcech náhrady škody

Je zřejmé, že i když je stát subjektem odpovědnosti za škodu, nemůže ve vztazích z toho vzniklých vystupovat přímo. V § 6 ZO je přesně stanoveno, kdy jménem státu jedná Ministerstvo spravedlnosti a kdy ostatní ústřední správní úřady. Pokud není možné určit subjekt, který by měl za stát jednat, stanoví zákon, že správním úřadem jednajícím jménem státu pak bude Ministerstvo financí, do jehož působnosti spadá hospodaření se státním majetkem. Tato situace nastane v případě, že škoda bude způsobena např. v rámci činnosti vlády České republiky, či Parlamentu České republiky. Výjimku tvoří Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka, kteří při vzniku škody v souvislosti s činností jich samých jednájí díky zvláštnímu právnímu postavení přímo.

Předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody u soudu je jeho neúspěšné uplatnění u odpovídajícího ústředního orgánu. Zákon zde tak ústřednímu správnímu úřadu dává ještě možnost vyřešit spor s poškozeným smírnou cestou. Orgány, u nichž má poškozený povinnost uplatnit svůj nárok, jsou tytéž, které jsou oprávněny jednat za stát v případě

odpovědnosti za škodu. Dle Holuba (2003) lze u nich vzhledem k jejich postavení předpokládat větší objektivitu v posuzování nároků na náhradu škody. Ochranu práv poškozených zajišťuje také ustanovení zákona, které říká, že jestliže poškozený uplatní svůj nárok u nepříslušného orgánu, postoupí je tento orgánu již oprávněnému a účinky podání zůstávají i přesto zachovány.

V § 15 zákon o odpovědnosti stanoví lhůtu, která musí marně uplynout od předběžného uplatnění nároku, aby se mohl poškozený s nárokem na náhradu škody obrátit na soud. Ústřední orgán tak má právo ve lhůtě 6 měsíců uspokojit plně nárok poškozeného a zabránit tak soudnímu projednání. Pokud nárok uspokojen nebude nebo bude uspokojen pouze z části, může poškozený podat žalobu na soud. Otázku míry uspokojení nároku si musí poškozený subjektivně posoudit sám, závazně o tomto pak rozhodne soud.

Musí-li stát uhradit škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem, nebo poskytnout zadostiučinění za nemajetkovou újmu, je v zákoně o náhradě škody koncipována pro tento případ zvláštní povinnost těm subjektům, které svým jednáním způsobily samotný vznik této škody. Jedná se o regresní náhradu. Nárok na regresní úhradu vylučuje nárok na náhradu škody podle obecných předpisů. Na rozdíl od odpovědnosti za škodu je regresní úhrada založena na odpovědnosti za zavinění, přičemž zavinění je povinen prokázat ten, kdo regresní úhradu požaduje. Na druhé straně ten, vůči komu je regres uplatňován, má právo použít veškeré námitky poškozeného v řízení o náhradu škody. Holub (2003) zdůrazňuje, že v důsledku vývoje je již dnes stát nikoli pouze oprávněn, ale dokonce povinen vymáhat regresní úhradu po subjektech, které způsobily škodu, jelikož se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Těmito subjekty jsou právnické a fyzické osoby, jímž byl svěřen výkon státní správy, a územní celky, pokud rozhodovaly v přenesené působnosti. Stát může dále požadovat regresní úhradu také po obcích a krajích, když rozhodovaly v samostatné působnosti a pokud jejich rozhodnutí bylo přezkoumáno ve správním soudnictví a rozhodnutí soudu v této věci bylo zrušeno. Zákon neumožňuje požadovat regresní úhradu po státních orgánech, jelikož kvůli financování státních orgánů ze státního rozpočtu by placení regresních úhrad nemělo význam. V § 16 a násl. ZO jsou podrobně upraveny také další podmínky uplatnění regresních nároků státem.

Jelikož právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci není komplexní, použije se pro některé dílčí otázky obecná úprava obsažená v občanském zákoníku (např. co se považuje za škodu, rozsah náhrady škody, či způsob náhrady škody).

Kromě náhrady škody (hradí se skutečná škoda a ušlý zisk) zákon umožňuje poskytnout i zadostiučinění za nemajetkovou újmu a to bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím, či nesprávným úředním postupem způsobena škoda (Červená, 1998, s. 24). Zadostiučinění se poskytuje v penězích, ledaže by bylo možné újmu nahradit jinak, nebo by bylo dostačující samotné konstatování porušení práva. Při určení výše poskytnuté satisfakce se přihlíží k závažnosti způsobené újmy a k okolnostem jejího vzniku a v případě nečinnosti i k dalším okolnostem celého případu (celková doba a složitost řízení, postup orgánu i jednání poškozeného, význam předmětu řízení pro poškozeného).

Co se týče promlčecích dob, tak nárok na náhradu škody se promlčuje v subjektivní lhůtě tří let, nejpozději však za deset ode dne doručení nezákonného rozhodnutí poškozenému. Toto neplatí v případě škody na zdraví. Nárok na náhradu nemajetkové újmy se promlčí nejdříve šest měsíců ode dne, kdy se poškozený o této újmě dozvěděl, nejpozději však opět za 10 let do vzniku skutečnosti spojené s nemajetkovou újmou. Subjektivní promlčecí doba u náhrady škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu, či ochranném opatření je dva roky. Nároky na regresní úhrady se promlčují v jednoleté lhůtě. Po dobu předběžného projednání promlčecí lhůta neběží. Tato doba však nesmí přesáhnout 6 měsíců.

5.2 Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

Předpokládá se, že nezákonné rozhodnutí je vydáno jen v rámci zákonem stanovených procesních mechanismů, proto je okruh poškozených osob vymezen přímo jako okruh účastníků daného řízení. Účastníkem řízení rozumíme účastníka řízení dle občanského soudního řádu, stranu dle trestního řádu a samozřejmě také různě vymezené účastníky v předpisech o správním řízení. Zákon připouští, že poškozeným může být i ten, se kterým nebylo jednáno jako s účastníkem, avšak tak s ním jednáno být mělo. Aktivní legitimaci k podání žaloby tedy získá i ta osoba, která byla z řízení procesním pochybením vyloučena.

Zákon o odpovědnosti stanoví ve svém § 8 podmínky vzniku nároku na náhradu škody:

- rozhodnutí musí příslušný orgán jako nezákonné pravomocně zrušit, nebo změnit,
- rozhodnutí, na základě něhož vznikla škoda, musí nabýt právní moci,

- oprávněný vyčerpal všechny procesní prostředky.

Důvody pro označení rozhodnutí za nezákonné není možné zkoumat až v řízení o náhradě škody (např. jako předběžnou otázku). Účastník tedy zásadně musí nejprve docílit zrušení, nebo změny rozhodnutí, které škodu způsobilo, a to za použití všech dostupných řádných i mimořádných prostředků. Teprve pak lze škodu uplatňovat.

Druhou z podmínek vzniku nároku na náhradu škody je právní moc rozhodnutí. Zákonodárce zde vycházel z předpokladu, že většina škod vzniká až s vykonatelností rozhodnutí, která však zpravidla nastane teprve po jeho právní moci. Opačný případ představují rozhodnutí, která jsou vykonatelná bez ohledu na právní moc. Zde pak podmínka právní moci neplatí.

Třetí podmínka znamená vyčerpání všech dostupných procesních prostředků, které zákon poškozenému poskytuje k ochraně práva. Těmito prostředky jsou řádné opravné prostředky, mimořádné opravné prostředky mimo obnovu řízení a jiné procesní prostředky sloužící k ochraně práva prostřednictvím zahájení příslušného řízení. Tato podmínka však není stanovena zásadně kogentně, nemusí být splněna v případech hodných zvláštního zřetele (např. když by uplatnění této podmínky bylo pro účastníka nepřiměřeně tvrdé).

Zákon obsahuje zvláštní úpravu odpovědnosti za škodu zapříčiněnou rozhodnutím o vazbě, trestu a ochranném opatření. Podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody jsou zde upraveny odlišně.

Co se týče práva na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, může toto právo vzniknout i v případě, že vazba nebyla nařízena nezákonně. Ke vzetí do vazby totiž může dojít i tehdy, když řízení později skončí zastavením, zproštěním žaloby, nebo postoupením jinému orgánu. Rozhodnutí o vazbě tedy nutně nemusí být nezákonné a nemusí pak být zrušeno. Přesto má poškozený, na němž byla vykonána vazba, právo na náhradu škody.

Náhrada škody způsobené rozhodnutím o trestu může být přiřčena osobě, na které byl trest zcela nebo z části vykonán, a současně bylo rozhodnutí ukládající trest v pozdějším řízení pro nezákonnost zrušeno a trestní stíhání zastaveno. Náhrada škody náleží taktéž tomu, komu byl v pozdějším řízení uložen mírnější trest, než který vykonal na základě původního rozsudku, který byl pak zrušen. Výše náhrady škody se odvíjí od rozdílu mezi vykonaným a nově uloženým, mírnějším trestem. Stejně podmínky platí pro uplatnění práva na náhradu škody způsobené rozhodnutím o ochranném opatření. Právo na náhradu škody je vyloučeno

v případě, kdy by poskytnutí náhrady škody bylo v rozporu s dobrými mravy. To může nastat např. tehdy, když poškozený byl zproštěn obžaloby, nebo proti němu bylo zastaveno trestní stíhání pouze z toho důvodu, že není za spáchaný trestný čin trestně odpovědný, nebo mu byla udělena milost, příp. trestný čin podléhal amnestii. (Červená, 1998, s. 24)

5.3 Odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem

Zákon blíže neuvádí, co přesně lze považovat za nesprávný úřední postup. Přesnou definici nelze vytvořit, protože se jedná pojem významově velmi široký. Za nesprávný úřední postup však jistě můžeme označit takovou činnost příslušných orgánů, která je v rozporu s ustanoveními zákona, s účelem zákona, či úmyslem zákonodárce, příp. zásadami výkonu veřejné moci. Dále sem také spadají nečinnost a průtahy způsobené odpovědnými orgány. Jedná se o případy, kdy daný orgán nevykonal jakýkoli úkon, či povinnost ve lhůtě k tomu stanovené. Pokud délka lhůty určena nebyla, platí, že měl konat ve lhůtě přiměřené. Osoby oprávněné domáhat se škody zákon vymezuje velmi široce a to jako všechny, jimž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. (Taranda, 2009, s. 43)

5.4 Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti za škodu

Obdobně jako stát i územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Je třeba si připomenout, že rozhodování územních samosprávných celků v samostatné působnosti není pevně svázáno v zákoně stanoveným postupem. Jestliže celek rozhoduje v daném případě podle správního řádu, bude se podle tohoto předpisu také posuzovat vykonatelnost rozhodnutí a zda bylo jako nezákonné zrušeno příslušným orgánem. Při uplatnění nároku se pak postupuje zcela identicky jako v případě, že takové rozhodnutí vydal stát. Naopak pokud se vydání rozhodnutí nebude řídit předpisy o správním řízení, bude pro nárok na náhradu škody nezbytné, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost příslušným orgánem, nejčastěji soudem.

Podle toho, zda je rozhodnutí vydáno na základě zákonem stanoveného postupu, či nikoliv, je třeba rozlišovat i oprávněné uplatit nároky na náhradu škody. Holub (2003) dovozuje, že pokud půjde o rozhodnutí opírající se o předpisy o správním řízení, budou poškozenými

účastníci tohoto řízení tak, jak je tomu v případě, když je povinným sám stát. V ostatních případech budou oprávněnými všichni ti, jimž vznikla škoda (zejména půjde o rozhodnutí vydaná postupem, na který se nevztahují předpisy o správním řízení).

Úprava nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem platí pro územní samosprávné celky naprosto totožná jako pro samotný stát.

Stejně jako stát má i územní samosprávný celek nárok na regresní úhradu jak vůči státu, tak i vůči konkrétním osobám, pokud na základě jejich nesprávného postupu vznikla škoda. Jestliže územní samosprávný celek nahradil škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, příp. poskytl zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, má vůči státu nárok na regresní úhradu tehdy, když sám vydal nezákonné rozhodnutí, které bylo později zrušeno pro nezákonnost, a nezákonnost tohoto rozhodnutí byla způsobena nesprávným právním názorem orgánu státu, který rozhodoval o opravném prostředku do původního zákonného rozhodnutí celku. Stejný postup se uplatní příp. i vůči kraji, kdy oprávněná bude obec.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

6 VÝZKUMNÉ ŠETŘENÍ

6.1 Cíl výzkumu

Teoretická část práce byla zaměřena na rozbor jednotlivých specifik pracovněprávních a služebních vztahů ve veřejné správě obecně. V praktické části provedeme analýzu jednotlivých aspektů pracovního poměru z pohledu pracovníků institucí státní správy i samosprávy v Uherském Hradišti. Budou nás zajímat názory jednotlivých pracovníků na současnou situaci ve veřejné správě, zvyšování jejich kvalifikace a odborné úrovně, platové a pracovní podmínky vůbec, úroveň vedení kolektivu ze strany vedoucích zaměstnanců, informovanost ohledně služebního zákona a další otázky spojené s jejich každodenním zaměstnáním. Reforma celé veřejné správy, zejména po stránce personální, je již dlouho diskutovanou otázkou a tak nám zákonodárci čas od času nastíní, jakým směrem by se podle nich měla personální situace ve veřejné správě vyvíjet. Uvidíme, jestli se s jejich teoretickými představami a záměry do budoucna ztotožní i samotní úředníci z praxe, kteří se zúčastnili našeho výzkumu.

6.2 Sběr dat a způsob jejich zpracování

Z možných a dostupných technik výzkumu jsem zvolila nejběžnější metodu získávání dat v terénu - dotazník. Pro výběr dotazníku svědčil také fakt, že v rámci našeho výzkumu potřebujeme od respondentů získat relativně velké množství informací rozličného charakteru v krátkém časovém úseku. Za další výhody dotazníku můžeme považovat anonymitu a dostatečný časový prostor k jeho vyplnění, což přispívá k tomu, aby dotazovaní respondenti neodpovídali ve stresu a bez rozmyslu. Snahou bylo vytvořit co nejlepší podmínky pro získání kvalitních a pravdivých odpovědí, avšak 100 % věrohodnost poskytnutých informací samozřejmě zaručit nelze.

Data byla shromažďována v průběhu měsíce března 2012 výhradně formou papírových dotazníků, které byly distribuovány částečně svépomocí a částečně prostřednictvím personálních pracovníků jednotlivých úřadů. Stejným způsobem pak probíhal i jejich sběr.

Po provedení dotazníkové šetření byly získané údaje podrobně analyzovány a dále zpracovány pomocí programu Microsoft Excel, což přispělo k přehlednější a lepší ilustraci výsledků.

6.3 Tvorba dotazníku

Samotný dotazník předkládaný respondentům k vyplnění je složen z 10 otázek, které jsou formulovány jako uzavřené, tzn. dotazovaný má možnost výběru z určitého počtu odpovědí a volí tu, která mu dle jeho mínění připadá nejvhodnější. Kromě toho jsou účastníci výzkumu hned v úvodu dotazníku vyzváni, aby v případě, že chtějí svoji odpověď doplnit nebo rozvést, napsali toto své sdělení do řádku pod zadanou otázku, u níž chtějí svoji odpověď upřesnit. Každý z nich tak měl možnost vyjádřit svůj vlastní názor.

Součástí dotazníku jsou samozřejmě i demografické (segmentační) otázky, které nám mají pomoci zorientovat se v souboru vybraných respondentů. Jedná se o otázky, prostřednictvím kterých zjišťujeme věk, pohlaví, dosažené vzdělání, příp. jiné aspekty.

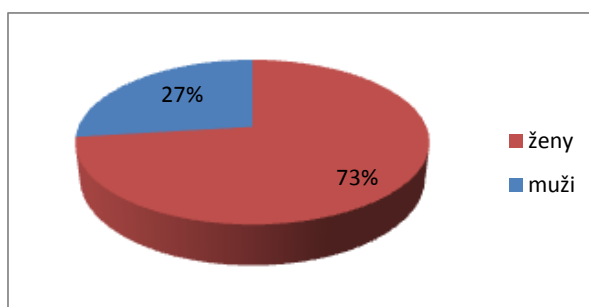
Dotazník dále obsahuje také filtrační otázky, na které odpovídá pouze část dotazovaných respondentů (ta část, která má k danému problému co říci).

7 ZPRACOVÁNÍ A INTERPRETACE VÝSLEDKŮ

7.1 Charakteristika výběrového souboru

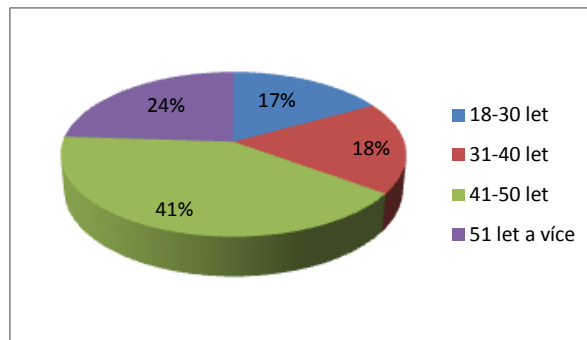
Cílovou skupinou našeho dotazníkového šetření byli úředníci institucí státní správy i samosprávy ve městě Uherské Hradiště. Těmto úředníkům však záměrně nebyla sdělena skutečnost, že dotazování probíhá právě pouze ve městě výkonu jejich zaměstnání, neboť jsme chtěli zabránit byť jen podvědomé snaze zkreslit podávané informace jakýmkoli směrem. Všichni dotazovaní byli vybráni metodou náhodného výběru.

Výběrový soubor nakonec tvořilo 126 úředníků, z nichž bylo 73 % žen a pouze 27 % mužů. I když bylo naší snahou, aby v našem průzkumu byl zastoupen vyrovnaný počet žen a mužů, projevil se zde dle našeho očekávání dlouhodobý trend panující v personálním obsazení míst ve veřejné správě, kdy značnou převahu zaměstnanců tvoří právě ženy.



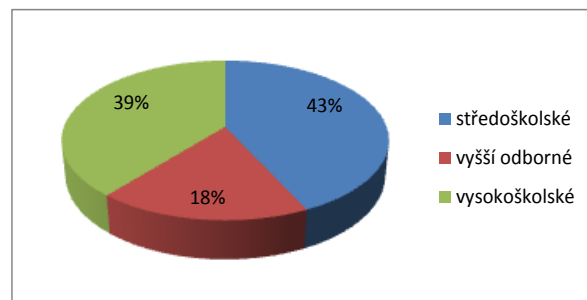
Graf 1 Rozložení respondentů dle pohlaví

Co se týče věkové segmentace dotazovaných osob, výrazně převládli úředníci ve věku 41 - 50 let, kteří tvoří dokonce 41 % z celkového počtu dotazovaných osob. Druhou nejpočetnější skupinou se 24 % jsou zaměstnanci ve věku 51 let a více. Vyrovnaný, avšak ne příliš vysoký počet zaujímají úředníci ve věku do 30 let, konkrétně 17 %, a od 31 do 40 let šlo o 18 %. Opět můžeme konstatovat, že se potvrzuje stárnutí personálu veřejné správy, jelikož práce ve veřejné správě s sebou nese dostatečnou motivaci pro mladé lidi.



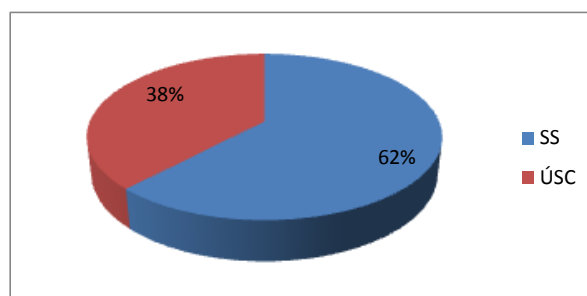
Graf 2 Rozložení respondentů dle věku

Významný vliv na celkovou úroveň veřejné správy má i nejvyšší dosažené vzdělání jednotlivých zaměstnanců. Většinu tvoří středoškoláci s 43 %, těsně za nimi následují vysokoškoláci s 39 % a nejméně zastoupenou skupinou jsou úředníci s vyšším odborným vzděláním, kterých je 18 %.



Graf 3 Rozložení respondentů dle vzdělání

Konečně v grafu 4 se dostáváme k rozdělení respondentů dle samotného sektoru veřejné správy, ve kterém jsou zaměstnáni. V našem případě se výzkumu zúčastnilo 62 % úředníků státní správy (dále jen „SS“) a 38 % úředníků územního samosprávného celku (dále jen „ÚSC“).

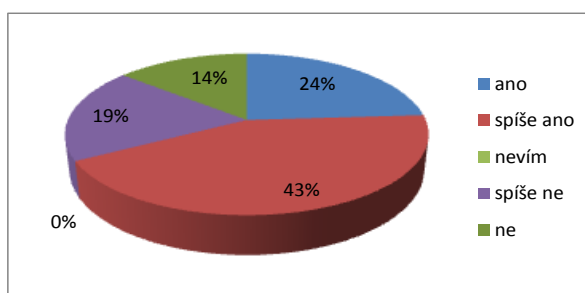


Graf 4 Rozložení respondentů dle zaměstnání

7.2 Vyjádření k jednotlivým aspektům dotazníkového šetření

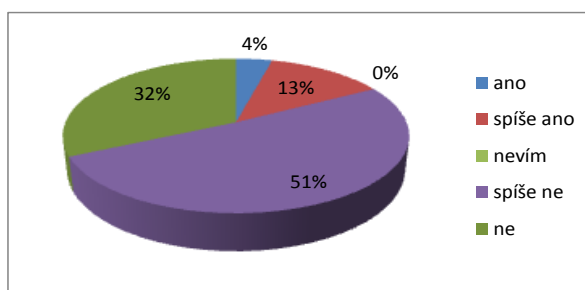
Tvrzení č. 1: Vážně uvažuji o změně svého současného zaměstnání.

Hned první pokládaná otázka by nám mohla osvětlit celkovou spokojenost zaměstnanců s jejich prací ve veřejné správě. Pro lepší vypovídací hodnotu jsme tuto otázku vyhodnotili pro jednotlivé skupiny zaměstnanců rozdělené dle místa výkonu práce, vzdělání a věku. Nejprve se tedy podíváme, jak jsou spokojeni se svým dosavadním působištěm dvě hlavní cílové skupiny. V grafu 5 můžeme vidět, jak odpovídala naše první cílová skupina – úředníci SS. Celých 43 % dotazovaných odchod ze současného působiště zvažuje a dalších 24 % je již rozhodnuto. Pouhých 19 % úředníků SS o změně zaměstnání spíše neuvažuje a 14 % výpověď rezolutně zamítlo.



Graf 5 Úředníci SS – tvrzení č. 1

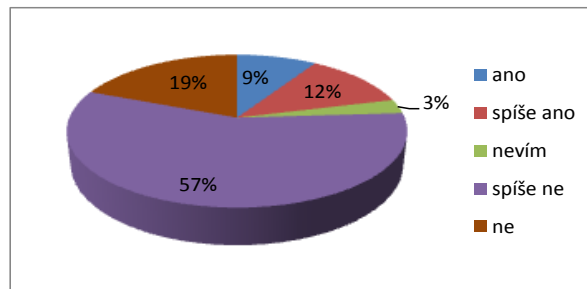
Úředníci ÚSC chtějí v 32 % určitě zůstat v současném zaměstnání a dalších 51 % s tím počítá. Pouze 13 % dotázaných chce spíše své současné zaměstnání opustit a jen 4 % těchto úředníků jsou rozhodnuta odejít jinam. Úředníci ÚSC tedy vykazují u námi zkoumaného jevu diametrálně odlišná čísla ve srovnání s kolegy pracujícími ve SS, kteří jsou se svým stávajícím pracovním poměrem spokojeni mnohem méně.



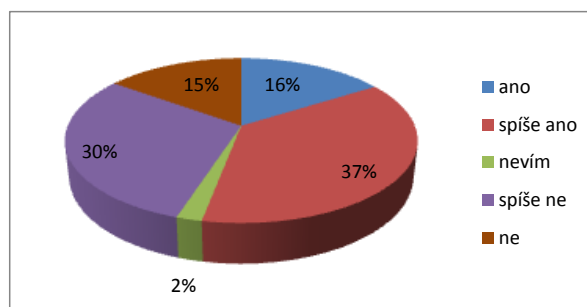
Graf 6 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 1

V následujících grafech rozdělíme respondenty dle místa jejich zaměstnání a dle nejvyššího dosaženého vzdělání.

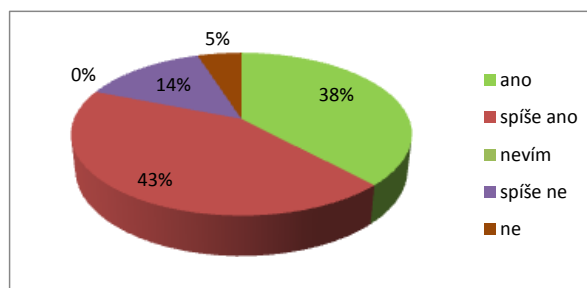
Z řad úředníků SS uvažují nejméně o změně zaměstnání osoby se středoškolským vzděláním a to dohromady pouze v 21 %. Naopak respondenti s vyšším odborným vzděláním odpověděli pozitivně na možnost odchodu hned v 53 % a zaměstnanci vysokoškolsky vzdělaní dokonce v 81 %. Jde o alarmující hodnoty, které mohou předpovídat, že SS hrozí odchod kvalifikovaných zaměstnanců.



Graf 7 Úředníci SS – středoškolské vzdělání



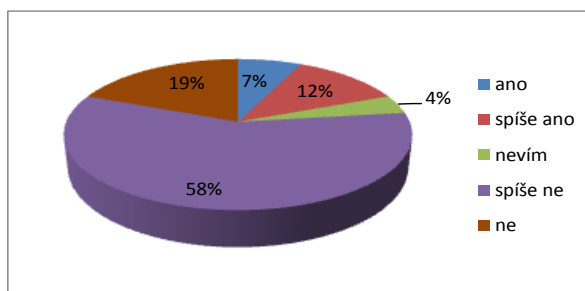
Graf 8 Úředníci SS – vyšší odborné vzdělání



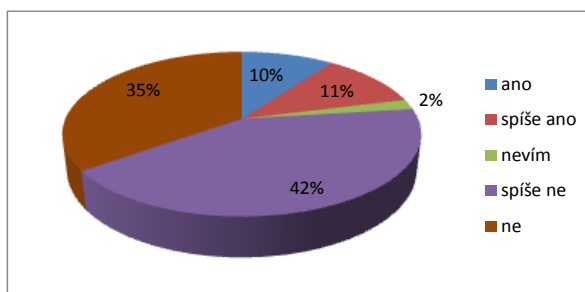
Graf 9 Úředníci SS – vysokoškolské vzdělání

Nyní si pojďme analyzovat naši druhou cílovou skupinu. Svoji budoucnost nevidí v práci pro ÚSC 19 % dotazovaných se středoškolským vzděláním. S rostoucím vzděláním se toto procento jen mírně zvyšuje a pro další dvě zkoumané skupiny je téměř totožné. Zaměstnanci s vyšším odborným vzděláním uvažují o změně zaměstnání v 21 %

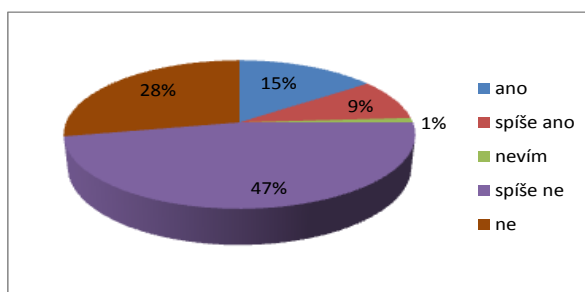
a vysokoškolsky vzdělaní lidé ve 24 %. Můžeme tak konstatovat, že personální obsazení ÚSC je zatím dostatečně stabilní.



Graf 10 Úředníci ÚSC – středoškolské vzdělání



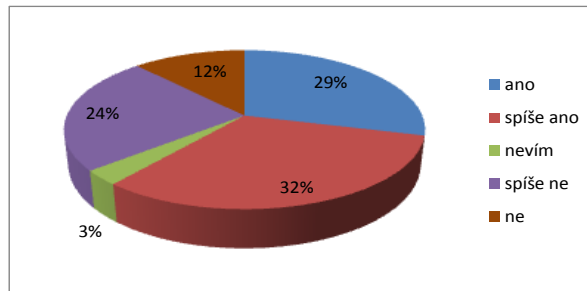
Graf 11 Úředníci ÚSC – vyšší odborné vzdělání



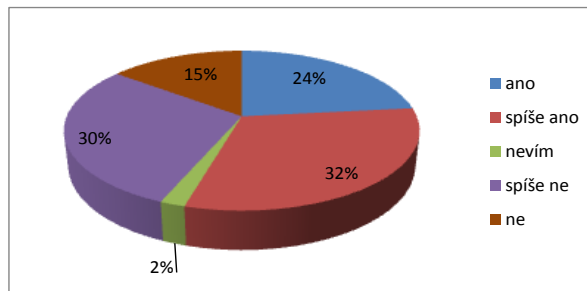
Graf 12 Úředníci ÚSC – vysokoškolské vzdělání

Grafy 13, 14, 15 a 16 nám pomohou zjistit, jak o svém dosavadním setrvání v současném zaměstnání smýšlejí zaměstnanci rozdělení dle různých věkových kategorií.

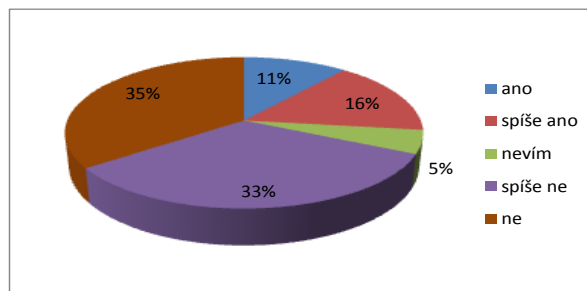
Co se týče cílové skupiny zaměstnanců SS, můžeme říci, že čím nižší je věk zaměstnance, tím výrazněji se projevují tendence změnit místo působení. Vždyť pozitivně odpovědělo na otázku možné změny zaměstnání 61 % zaměstnanců ve věku do 30 let a 53 % zaměstnanců ve věku od 31 do 40 let. Ve starších věkových kategoriích se již procenta výrazně snižují.



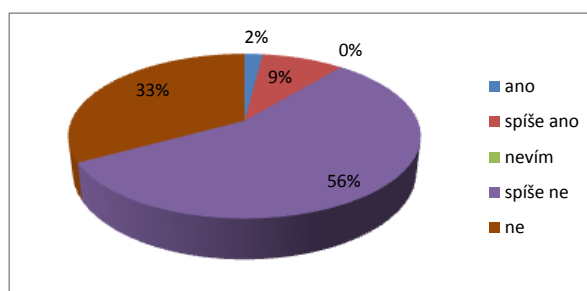
Graf 13 Úředníci SS ve věku 18 – 30 let



Graf 14 Úředníci SS ve věku 31 – 40 let



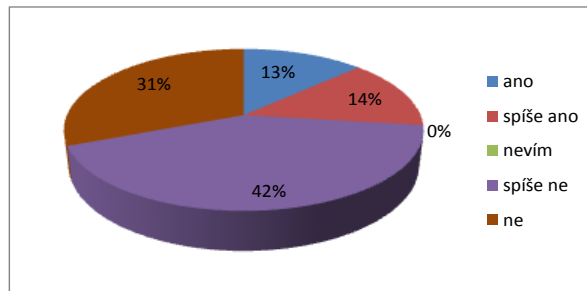
Graf 15 Úředníci SS ve věku 41 – 50 let



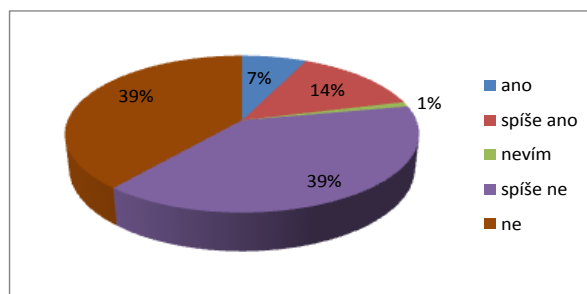
Graf 16 Úředníci SS ve věku 51 let a více

Nyní si obdobně analyzujeme skupinu úředníků ÚSC. Graf 17 nám zobrazuje cílovou skupinu úředníků do 30 let, která si přeje více či méně odejít v 27 % případů. V kategorii zaměstnanců od 31 do 40 let si určitě přeje odejít 7 % respondentů a 14 % o tom uvažuje. V dalších dvou kategoriích nad 41 let a nad 51 let chce svoji dosavadní práci opustit jen

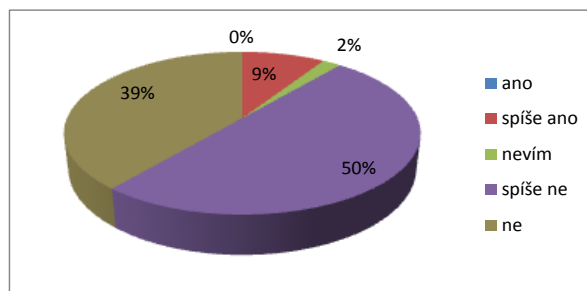
velmi malé procento osob, žádná z nich dokonce nezvolila striktní variantu „ano – vážně uvažuji o odchodu“. U zaměstnanců v obou námi sledovaných sektorech se potvrdil fakt, že lidé ve věku nad 40 let, a zejména pak nad 50 let, již příliš neuvažují o změně současného zaměstnání. Patrně jsou již méně flexibilní, nejsou ochotni učit se zcela nové věci a ucházet se o pozice jinde.



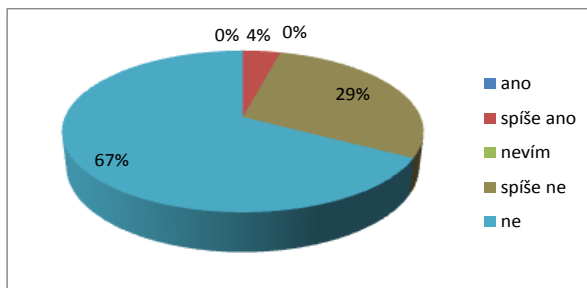
Graf 17 Úředníci ÚSC ve věku 18 – 30 let



Graf 18 Úředníci ÚSC ve věku 31 – 40 let



Graf 19 Úředníci ÚSC ve věku 41 – 50 let

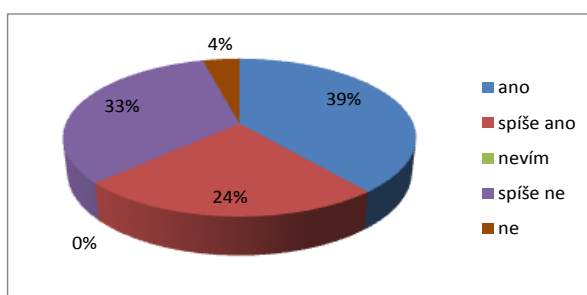


Graf 20 Úředníci ÚSC ve věku 51 let a více

Tvrzení č. 2: Obávám se ztráty svého dosavadního pracovního místa.

Tato otázka je v dnešní době více než aktuální, jelikož média nás neustále informují o již probíhající, nebo v budoucnu připravované, reorganizaci jednotlivých úřadů. Podívejme se, jak tyto okolnosti působí na naše respondenty.

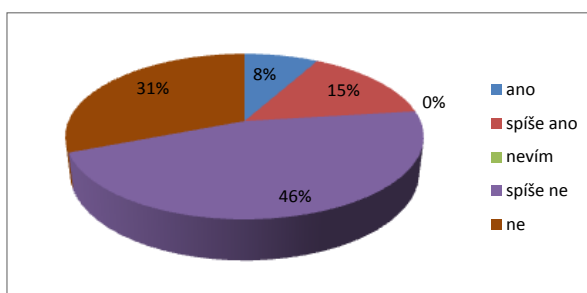
V grafu 21 můžeme sledovat obavy úředníků SS. Pozitivní odpověď jsme zaznamenali u 63 %, z nichž 39 % se vyjádřilo jasným „ano“. Odpověď „spíše ne“ zvolilo 33 % úředníků a pouhá 4 % žádný strach o svoji dosavadní pozici nemají. V mnoha případech se u těchto odpovědí objevovaly i slovní dovětky, které nejčastěji upozorňovaly na strach z podobné reorganizace, která již proběhla např. na úřadech práce. Vidíme, že úředníci situaci na svých úřadech vzájemně sledují a jejich obavy se s tím, dnes již opodstatněně, zvyšují.



Graf 21 Úředníci SS – tvrzení č. 2

Naopak úředníci ÚSC se negativně vyslovili dokonce v 77 % případů, z toho 31 % odpovědělo, že se v žádném případě výpovědi neobává. V několika případech se objevil slovní komentář, že dotyčný již pracovní pozici před nedávnou dobou musel změnit právě kvůli organizačním změnám a úsporám. Můžeme tedy potvrdit, že personální změny na ÚSC neprobíhají v současné době tak překotně, jak to můžeme sledovat ve sféře SS.

Na druhou stranu musíme podotknout, že v ÚSC jisté změny z důvodu úspor již v minulosti proběhly.

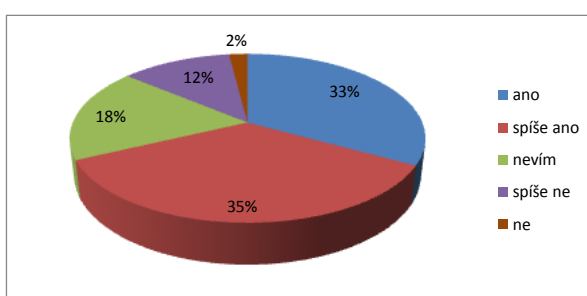


Graf 22 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 2

Tvrzení č. 3: Zaměstnanci, kteří nezastávají v rámci našeho úřadu vedoucí pozice, disponují pro výkon svěřené činnosti dostatečnou odbornou kvalifikací.

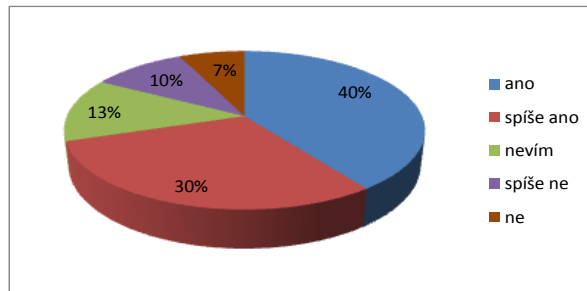
Tuto otázku jsme respondentům položili za účelem zjištění, jak hodnotí odbornou úroveň sebe i svých kolegů, resp. úřadu jako celku. Záměrně jsme vynechali hodnocení osob na vedoucích pozicích, na které se zaměříme v dalších otázkách.

Z úředníků SS zvolilo pozitivní odpověď 68 %. Nedostačující kvalifikaci potvrdilo 14 % respondentů. Celkem vysoké procento úředníků (18 %) se nedokázalo k této otázce jasně vyjádřit. V 7 případech se zde objevil slovní dovětek zejména o tom, že se stále častěji objevují situace, kdy vysoce kvalifikovaný zaměstnanec z pracovní pozice odejde a na jeho místo je pak z důvodu úspor přijat uchazeč s nižším stupněm kvalifikace (vzdělání).



Graf 23 Úředníci SS – tvrzení č. 3

Téměř totožná čísla jsme zaznamenali u úředníků ÚSC. Pozitivní odpověď poskytlo 70 % z nich, negativně se ke kvalifikaci vyjádřilo 17 %. Neutrální odpověď zvolilo 13 % dotazovaných. Bližší komentáře zaměstnanci ÚSC nesdělili. Z hlediska odbornosti se tedy příslušníci obou sfér veřejné správy hodnotí pozitivně, připouští však výjimky, příp. si stěžují na snižování počtu kvalifikovaných zaměstnanců z důvodu úspor.

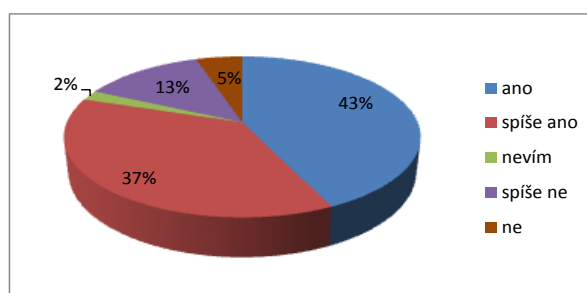


Graf 24 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 3

Tvrzení č. 4: Přivítal bych větší množství vzdělávacích kurzů organizovaných ze strany zaměstnavatele.

Odborná veřejnost často jako jeden z nedostatků veřejné správy zmiňuje absenci průběžného vzdělávání jejich zaměstnanců. Nemusí se však jednat pouze o vzdělávání v ryze odborných znalostech, ale také v činnostech a dovednostech rozvíjejících osobnost samotného zaměstnance. Pojdme tedy zjistit, zda by se sami zaměstnanci účastnili nabízených kurzů, když by tuto možnost měli.

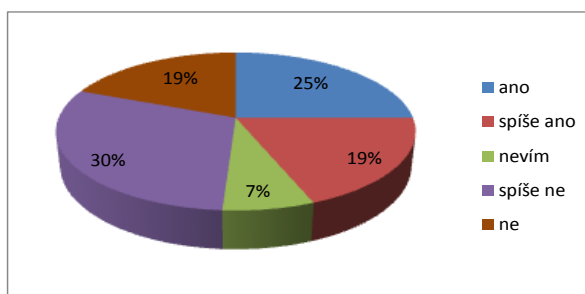
Úředníci SS jasně vykazali zájem o další sebevzdělávání a to dokonce v 80 %. Negativní postoj k průběžnému vzdělávání projevilo pouze 18 % dotazovaných. Konkrétně respondenti požadují zejména jazykové kurzy, kurzy zaměřené na počítačové dovednosti a dále pak vzdělávací programy zlepšující komunikační dovednosti. Řada dotazovaných výslovně zmínila, že nabídka dalšího vzdělávání se blíží, v případě jejich úřadu, téměř nule. Bylo by tedy určitě dobré využít zájmu úředníků SS o další zdokonalování a rozšířit nabídku vzdělávacích programů pro ně.



Graf 25 Úředníci SS – tvrzení č. 4

V porovnání se svými kolegy ze SS jsou na tom úředníci ÚSC se zájmem o další vzdělávací aktivity hůře. 44 % by uvítalo možnost průběžně se vzdělávat, ale celých 49 % by této možnosti zřejmě nevyužilo. 7 % respondentů se nedokázalo v dané chvíli

rozhodnout. Do poznámek dotazování mj. uvedli, že nějakých vzdělávacích aktivit organizovaných zaměstnavatelem se již několikrát zúčastnili, avšak byli často zklamáni kvalitou výuky. Můžeme tedy dovodit, že proti SS skýtá zaměstnání v ÚSC určitou nabídku vzdělávacích kurzů, které však většinou nedisponují odpovídající kvalitativní úrovní.

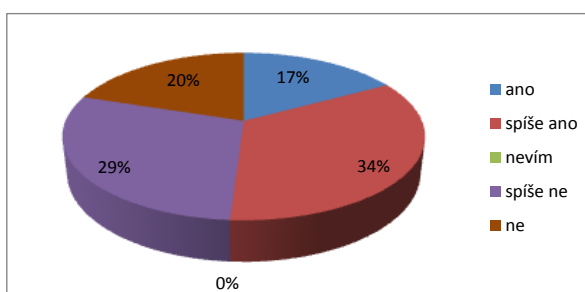


Graf 26 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 4

Tvrzení č. 5: Systém odměňování tak, jak je v současnosti zákonem nastaven, vnímám jako optimální.

Pomocí této otázky se snažíme zjistit, jak dotazovaným vyhovuje nastavení systému odměňování ze strany našich zákonodárců bez ohledu na to, jak potom v rámci těchto mantinelů odměňují konkrétní vedoucí zaměstnanci své podřízené.

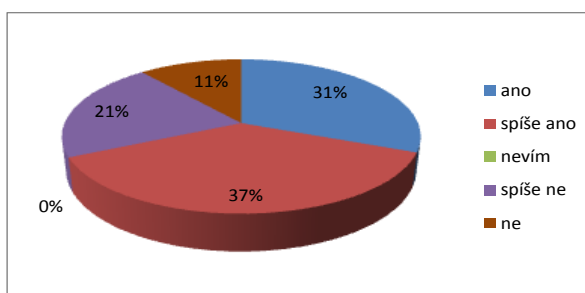
V grafu 27 můžeme sledovat názory naší první cílové skupiny na nastavené parametry v rámci odměňování. Pozitivně je vnímá 51 % úředníků SS, avšak téměř stejně velké procento je s nimi v současné době nespokojeno a bylo by tedy pro jejich změnu. Úředníci SS si konkrétně velmi stěžují na minimální výši nenárokových složek platu, odnímání i těch posledních benefitů a zmrazení možnosti jakýchkoli platových postupů.



Graf 27 Úředníci SS – tvrzení č. 5

Úředníci ÚSC již vykazují o něco pozitivnější čísla, když s nastavením systému odměňování je spokojeno 68 % z nich. Negativní reakce byla zaznamenána u 32 %

dotazovaných z ÚSC. Podobně jako kolegové ze SS požadují zvýšit nenárokové složky jejich platu a také rozšířit možnosti získání mimořádných odměn.

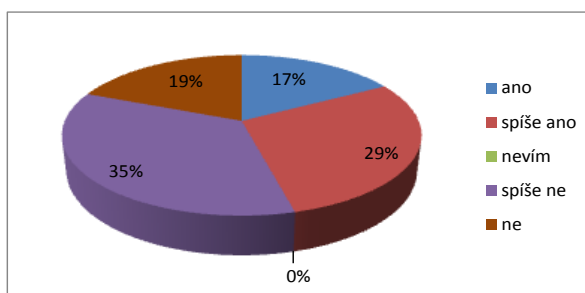


Graf 28 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 5

Tvrzení č. 6: Můj přímý nadřízený disponuje jak odbornými znalostmi, tak manažerskými schopnostmi.

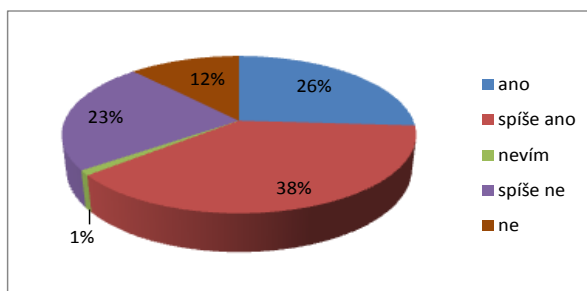
Zde se snažíme zjistit, jak hodnotí úroveň nadřízených (vedoucích) zaměstnanců jejich podřízení. Předpokládáme, že pokud bude respondent souhlasit pouze s částí tvrzení, rozvede nám své stanovisko blíže slovně.

Ve SS hodnotí svého nadřízeného jednoznačně kladně 17 % dotazovaných a spíše pozitivně dalších 29 %. Spíše negativně nahlíží na schopnosti svého vedoucího 35 % úředníků SS a vyloženě záporně se vyjádřilo 19 %. Podle našeho očekávání většina dotazovaných uvedla i další slovní komentář. Menší část vidí nedostatky nadřízených v jejich odborných znalostech, které prý ale mnohdy předčí šikovnější a bystřejší „řadový“ zaměstnanec. Většina však upozorňuje na absenci manažerských dovedností, příp. dokonce jakékoli snahy si tyto dovednosti osvojit. Konkrétně vedoucí pokulhávají v motivaci zaměstnanců, vedení kolektivu a jeho stmelování, komunikaci s jednotlivými podřízenými, či řešení konfliktů různého charakteru.



Graf 29 Úředníci SS – tvrzení č. 6

Lépe hodnotí kvality svých nadřízených zaměstnanci ÚSC. Celých 64 % respondentů se dle grafu 30 vyjádřilo ke schopnostem a dovednostem svého nadřízeného pozitivně. Spíše negativní postoj zaujalo 23 % úředníků ÚSC a výhradní nesouhlas pak 12 %. I tato cílová skupina využila možnosti slovně okomentovat své odpovědi. Často se objevoval názor, že směrem od nadřízeného k „řadovým“ zaměstnancům vážně komunikace, ale také, že se nadřízený brání řešení konfliktů, či konstruktivnímu řešení problémů. Jednoznačně tedy můžeme konstatovat, že nadřízení zaměstnanci ve veřejné správě by měli posílit své manažerské dovednosti a to ve všech směrech.

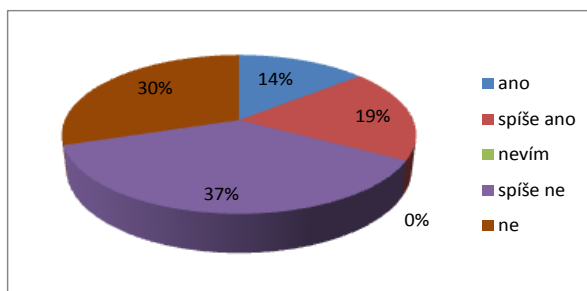


Graf 30 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 6

Tvrzení č. 7: Můj přímý nadřízený hodnotí a odměňuje své podřízené spravedlivě a objektivně.

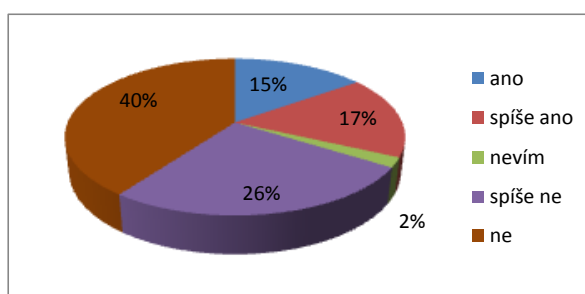
Z vlastní zkušenosti víme, že odpovědi na otázky tohoto typu jsou subjektivní ještě ve větší míře než na jakékoli jiné. Avšak není možné tuto otázku nepoložit, když chceme získat celkový pohled úředníků na jejich zaměstnání ve veřejné správě.

V grafu 31 můžeme vidět, že výhradně souhlasí s přístupem nadřízeného k odměňování pouze 14 % úředníků SS a dalších 19 % s ním souhlasí s určitou výhradou. Naopak 67 % dotazovaných nepovažuje hodnocení a odměňování ze strany vedoucího za optimální.



Graf 31 Úředníci SS – tvrzení č. 7

Úředníci ÚSC, jejichž odpovědi jsme analyzovali v grafu 32, odpovídali následovně. Naprostý souhlas vyslovilo 15 % z nich, souhlas s výhradou pak 17 %. Negativně si vedoucí z hlediska odměňování vedou celkem u 66 % úředníků ÚSC. Jedná se o téměř totožné údaje s těmi, které nám poskytli zaměstnanci SS. Obě naše cílové skupiny do poznámek uvedli, že nejvíce jim vadí neobjektivní hodnocení jejich práce, jelikož nejlepší hodnocení vždy získávají ti samí lidé, kteří jsou nadřízeným protěžováni nikoli kvůli jejich pracovní výkonnosti, ale díky personálním vazbám rozličného charakteru.

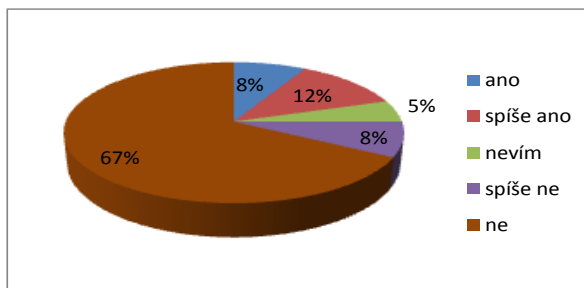


Graf 32 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 7

Tvrzení č. 8: Avizovanou reformu státní správy vnímám pozitivně.

Na tuto a další otázku samozřejmě odpovídali pouze úředníci SS, kterých se tato problematika přímo dotýká.

Graf 33 nám ukazuje, jak odpovídali jednotliví zaměstnanci SS. Celkem 20 % dotazovaných by chystanou reformu uvítalo, naopak 75 % s reformou absolutně nebo spíše nesouhlasí. Čekali jsme spíše negativní postoje, ale až tak záporné reakce nás překvapily. Chystaná reforma stále nemá zcela jasné obrysy, jak bude vypadat, ale již teď nemá mezi účastníky, kterých se bude dotýkat nejvíce, podporu. Zajímavé je, že často se ve slovních komentářích objevoval názor, že určitá reforma je ve státní správě potřeba, ale ne v takové podobě, která se chystá. Měla by být lépe prodiskutovaná a připravená. Někteří zde opět poukazovali na ne příliš povedené organizační změny na úřadech práce. Taktéž můžeme dovodit, že velmi negativní postoj k reformě plyne ze strachu úředníků ze ztráty zaměstnání.

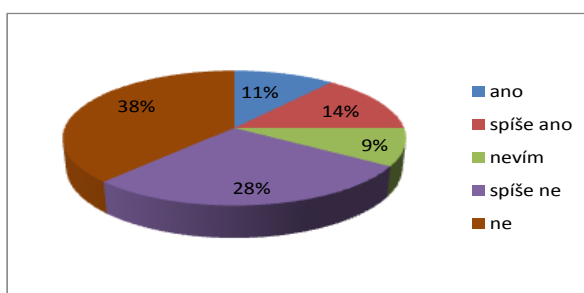


Graf 33 Úředníci SS – tvrzení č. 8

Tvrzení č. 9: Mám rámcový přehled o změnách, které by měl zavést zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Služební zákon stále ještě není účinný a dokonce ani není jisté, že vůbec někdy v plnou účinnost vstoupí. Přesto nás zajímá, zda se úředníci SS s jeho textem alespoň rámcově seznámili, když jeho relativně stálá podoba je známa již od roku 2002.

Z grafu 34 je zřejmé, že povědomí o textu služebního zákona mezi úředníky SS není příliš velké. Pouze 25 % respondentů přiznalo, že více, či méně zná obsah služebního zákona. Celkem 75 % zaměstnanců SS nemá ani rámcový přehled o chystaných změnách tak, jak jsou popsány ve služebním zákoně. U některých z negativně odpovídajících dotazovaných se objevila poznámka o tom, že služební zákon stejně nikdy nebude účinný. Bohužel poslední vývoj ukazuje, že s velkou pravděpodobností mají pravdu. I přesto je však zarážející, že tak málo úředníků SS projevuje o budoucí právní úpravu jejich postavení zájem.

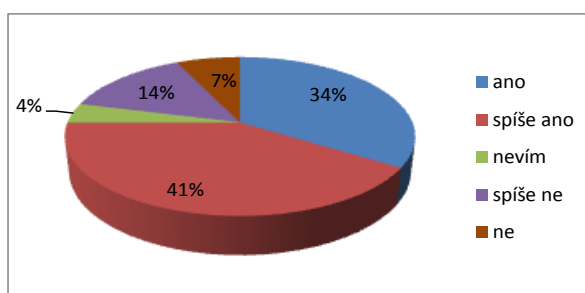


Graf 34 Úředníci SS – tvrzení č. 9

Tvrzení č. 10: Současná právní úprava postavení úředníků ÚSC je vyhovující a nepotřebuje změnu.

Na uvedenou otázku odpovídali pouze úředníci ÚSC. Nepřímo jsme se chtěli dozvědět, jestli právní úpravu obsaženou zejména v zákoně o úřednících, ale také v jiných předpisech, hodnotí pozitivně, nebo volají po změně.

Z grafu 35 je patrné, že dokonce 75 % úředníků ÚSC shledává současný právní rámec jako dostačující. Pouze 21 % by pak uvítalo změnu v právní úpravě.



Graf 35 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 10

7.3 Shrnutí výsledků dotazníkového šetření

Náš průzkum probíhal v průběhu měsíce března 2012 ve městě Uherské Hradiště. Zúčastnilo se jej celkem 126 respondentů, z nichž 62 % tvořili úředníci SS a 38 % zaujímali úředníci ÚSC. Tito tedy představovali dvě cílové skupiny, na které byl náš výzkum zaměřen. Respondenti měli za úkol vyplnit dotazník čítající 10 položek. I když byly potencionální odpovědi formulovány jako uzavřené, úředníci měli prostor vyjádřit se k daným otázkám i formou doplňující odpovědi.

Abychom mohli v navazující kapitole formulovat jednotlivá doporučení pro praxi, pojďme si stručně shrnout, jak pohlíží úředníci ve městě Uherském Hradišti na jednotlivé aspekty svého zaměstnání.

Tvrzení č. 1: Vážně uvažuji o změně svého současného zaměstnání.

Hned na úvod jsme položili otázku, kdy odpovědi na ni naznačily, jak celkově hodnotí jednotliví respondenti klima svého současného zaměstnání. Velká část úředníků SS by v případě, že by se vyskytla nabídka jiného pracovního místa, ze svého současného působiště odešla. Konkrétně nejvíce o odchodu ze SS uvažují vysokoškolsky vzdělaní lidé ve věku do 40 let. SS je tak ohrožena odlivem vysoce kvalifikovaných zaměstnanců

v produktivním věku. Naproti tomu úředníci ÚSC jsou s podmínkami svého zaměstnání relativně spokojeni a o změně pracovního místa ve větší míře neuvažují. Personální situace je zde stabilní.

Tvrzení č. 2: Obávám se ztráty svého dosavadního pracovního místa.

Více se ztráty zaměstnání obávají úředníci SS. To do určité míry jistě souvisí s dlouhodobě avizovanou reformou státní správy, která má mj. za úkol reorganizovat pracovní místa. Úředníci ÚSC se necítí na svých pozicích ve větší míře ohroženi.

Tvrzení č. 3: Zaměstnanci, kteří nezastávají v rámci našeho úřadu vedoucí pozice, disponují pro výkon svěřené činnosti dostatečnou odbornou kvalifikací.

Obě cílové skupiny zde vykazaly velmi podobné hodnoty, kdy většina shledává odbornou úroveň „řadových“ zaměstnanců jako adekvátní.

Tvrzení č. 4: Přivítal bych větší množství vzdělávacích kurzů organizovaných ze strany zaměstnavatele.

Drtivá většina úředníků SS by uvítala více možností se dále vzdělávat, jelikož v současnosti k dispozici většinou žádné vzdělávací programy nemají. Zaměstnanci ÚSC vykazují zájem o průběžné vzdělání o něco menší, a to zejména proto, že u doposud absolvovaných vzdělávacích aktivit nebyli spokojeni s jejich kvalitou.

Tvrzení č. 5: Systém odměňování tak, jak je v současnosti zákonem nastaven, vnímám jako optimální.

Odpovědi na tuto otázku rozdělily zaměstnance SS na dvě téměř stejně početné, protichůdné skupiny. V řadách úředníků ÚSC je současný systém odměňování vnímán pozitivně téměř v 70 % případů. Zaměstnanci obou sfér veřejné správy by uvítali rozšíření možností nenárokových složek platu.

Tvrzení č. 6: Můj přímý nadřízený disponuje jak odbornými znalostmi, tak manažerskými schopnostmi.

Schopnosti svých nadřízených hodnotily shodně obě cílové skupiny spíše negativně. Zejména poukazovali na nedostatečné, či dokonce úplně absentující manažerské schopnosti vedoucích.

Tvrzení č. 7: Můj přímý nadřízený hodnotí a odměňuje své podřízené spravedlivě a objektivně.

Podobně jako v předchozím případě ani s praktikami nadřízených ve věci odměňování nejsou úředníci obou sfér nikterak spokojeni. Hodnocení a odměňování zaměstnanců není objektivní a profesionální, navíc se sem nepřiměřeně promítají osobní sympatie, či antipatie.

Tvrzení č. 8: Avizovanou reformu státní správy vnímám pozitivně.

Úředníci SS vyjádřili resolutní nesouhlas s připravovanou reformou státní správy. Vadí jim zejména její nepřipravenost a překotnost. Rovněž se kvůli ní obávají ztráty zaměstnání.

Tvrzení č. 9: Mám rámcový přehled o změnách, které by měl zavést zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

Respondenti ze SS prokázali velmi malou informovanost o obsahu služebního zákona. Některé úředníky od bližšího studia znění služebního zákona odradilo jeho neustále odkládané nabytí účinnosti.

Tvrzení č. 10: Současná právní úprava postavení úředníků ÚSC je vyhovující a nepotřebuje změnu.

Toto tvrzení zhodnotili úředníci ÚSC výslovně pozitivně, dokonce celé tři čtvrtiny z nich považují dosavadní právní úpravu jejich postavení za optimální a dále by ji výrazně neměnili.

8 DOPORUČENÍ PRO PRAXI A NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Výsledky dotazníkového šetření mezi zaměstnanci veřejné správy ve městě Uherském Hradišti upozornily na nejpálčivější problémy, se kterými se v rámci svých pracovních poměrů potýkají jistě nejen dotazovaní zaměstnanci, ale i ostatní pracovníci veřejné správy v rámci celé České republiky. Pro účely této kapitoly ponecháme stranou, že úředníci územní samosprávy hodnotili zkoumané aspekty svých pracovních poměrů výrazně kladněji nežli jejich kolegové ze státní správy. Řada problémů se však pro obě skupiny ukázala být společná. Na základě svých teoretických znalostí a současně analýzy vyjádření jednotlivých úředníků pracujících v Uherském Hradišti jsem se pokusila zformulovat následující doporučení pro praxi:

- **posílit odborné, a zejména pak manažerské schopnosti vedoucích zaměstnanců**

Ukazuje se, že řada vedoucích pracovníků nedisponuje odpovídajícími odbornými znalostmi, ale zejména manažerskými schopnostmi. Z toho pramení zbytečné interpersonální konflikty s podřízenými. Maximální snaha by tedy měla být věnována vzdělávání vedoucích pracovníků tím směrem, aby byli schopni vést pracovní kolektiv, komunikovat s podřízenými i ve vypjatých situacích, řešit konflikty a také motivovat podřízené pracovníky k lepším výsledkům a větší efektivnosti. Manažerské dovednosti již dávno nejsou záležitostí pouze soukromého sektoru.

- **dbát na co nejobektivnější hodnocení a odměňování zaměstnanců**

Jsem si vědoma toho, že problematika odměňování je závislá na množství finančních prostředků přidělených na platy zaměstnanců ze státního rozpočtu. Na druhou stranu, v rámci možností, které vedoucí (řídící) pracovník má, by se měl tento při odměňování a samozřejmě i hodnocení podřízených zaměstnanců maximálně oprostít od jakýchkoli subjektivních pohnutek, které jej činí neobjektivním. Nikdy se nelze zavděčit všem, ale je třeba si uvědomit, že odměňování by se mělo zásadně odvíjet od konkrétních pracovních výsledků každého zaměstnance.

- **rozšířit možnosti dalšího vzdělávání**

Je zřejmé, že zaměstnanci mají zájem o další vzdělávání. Primární snahou by mělo být rozšíření nabídky vzdělávacích aktivit tak, aby si každý pracovník mohl vybrat kurz dle svých potřeb. Jednotlivé zaměstnance mohou k lepším výkonům motivovat různé oblasti zájmu.

Výše jsem se pokusila nastínit možné změny, které by v praxi mohly přispět ke zlepšení stávající situace panující ve veřejné správě. Domnívám se, že uskutečnění uvedených návrhů je v silách samotných vedoucích pracovníků, či ředitelů jednotlivých úřadů. Bohužel některá zásadní opatření nelze provést bez uskutečnění hlubších legislativních zásahů.

Pojďme se tedy podívat na možné podoby právní úpravy v budoucnu.

Z předchozího textu práce již víme, že existuje velké množství právních předpisů upravujících odlišně právní poměry jednotlivých skupin zaměstnanců veřejné správy. Často proto můžeme slyšet názory, že nejefektivnější by bylo právní úpravu postavení všech zaměstnanců veřejné správy sjednotit a dát jí společný právní rámec. Pokud chce stát zajistit jednotný výkon veřejné správy, měl by pak jasně stanovit stejná práva a povinnosti pro všechny. Přiznejme si, že trendu sjednocení však odporuje případné nabytí účinnosti služebního zákona. Odpůrci zákona navíc tvrdí, že jeho zavedení do praxe by bylo nepřiměřeně nákladné a že se již jedná díky jeho velmi dlouhé legisvakanci lhůtě o zastaralou normu, která by měla být novelizována tak, aby reagovala na potřeby dnešní doby (zejm. posílení principu průhlednosti, otevřenosti a odpovědnosti a také možnost větší flexibility zaměstnaneckých vztahů). Mnozí dokonce nevidí jinou možnost, než že musí vzniknout zákon úplně nový.

V době vzniku této práce Ministerstvo vnitra tvoří další návrh zákona o veřejné službě, který by měl nahradit jak zákon o úřednících územních samosprávných celků, tak i dosud neúčinný služební zákon. Na požadavek vlády však v roce 2007 již jeden takový návrh Ministerstva vnitra vznikl a to pod názvem „Návrh koncepce vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě, který obsahuje Analýzu návrhu jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě“. Návrh právě vznikající by měl z toho předchozího ideově vycházet a má být postaven na stejných principech. Proto jsem si také jako podklad k nastínění právní úpravy *de lege ferenda* vzala právě výše zmíněnou Analýzu z roku 2007.

Je pravděpodobné, že nová právní úprava bude postavena na soukromoprávním základě s tím, že v potřebném rozsahu bude doplněna o veřejnoprávní prvky. Z pohledu zaměstnanců územních samosprávných celků by k žádné změně nedošlo, jelikož zákon o úřednících územních samosprávných celků je taktéž soukromoprávního charakteru.

Naopak služební zákon se vyznačuje zásadně úpravou veřejnoprávní. Značným průlomem by bylo rozšíření osobního rozsahu působnosti úpravy na zaměstnance státní správy i územních samosprávných celků, tzn. zaměstnance všech úřadů poskytující veřejnou službu občanům.

Mám za to, že možnost získat pracovní poměr ve veřejné správě by měla být ve všech případech (bez výjimky) plně otevřena veřejnosti. Jen tak je možné vytvořit kvalitní veřejnou správu, kde nebude místo pro zaměstnance pracující nekvalitně a neefektivně. K obsazení všech druhů volných míst by mělo dojít zásadně pouze na základě konání výběrového řízení, kterého by se mohli zúčastnit jak uchazeči z veřejného sektoru (tzn. např. i zaměstnanci úřadu, kde se nachází ono volné místo), tak zájemci ze sektoru soukromého. Uchazeči by samozřejmě museli splnit zákonné předpoklady (občanství, bezúhonnost, jazyk atd.) i požadavky vycházející z charakteru obsazované pozice (vzdělání, praxe, osobnostní předpoklady). Nedostatek některé z výše uvedených podmínek by byl pro každého uchazeče nepřekročitelný. Zákon by měl stanovit jasná pravidla pro konání těchto výběrových řízení. Stejně tak obsazování míst vedoucích pracovníků by mělo probíhat formou soutěže mezi způsobilými uchazeči, a nikoliv na základě automatického kariérního postupu, který zaměstnance ne příliš motivuje k lepším výkonům. Pravidlem by mělo zůstat uzavírání pracovního poměru na dobu neurčitou s tříměsíční, příp. šestiměsíční zkušební dobou. Pracovní poměr na dobu určitou by měl zůstat možností pouze pro případy, kdy je třeba pouze dočasně nahradit nepřítomnost pracovníka.

Otázkou je doba trvání pracovních poměrů vedoucích pracovníků. Jelikož tyto vystupují de facto jako manažeři veřejné správy, měli by s nimi být spíše uzavírány smlouvy na dobu určitou. Na druhou stranu by právě tento systém mohl spíše destabilizovat veřejnou správu, protože by se jednalo o velmi nejisté pozice, které by jistě kvalitní odborníky z praxe příliš nelákaly. Proto bych řešení viděla v přijímání vedoucích pracovníků na dobu neurčitou s tím, že by tyto současně měli za povinnost pravidelně absolvovat zkoušky ověřující jejich odborné znalosti. Pokud by vedoucímu bylo prokázáno závažné pochybení, automaticky by byl bez problémů odvolán.

Je nezbytné, aby práce úředníka byla po stránce odbornosti velmi kvalitní. Zaměstnanci by měli být pravidelně podrobena objektivnímu hodnocení ze strany nadřízeného, které by mělo jasně stanovenou strukturu a formu. Bohužel právě díky nadřízeným se často tato hodnocení stávají pouze formální záležitostí, kdy texty hodnocení jednotlivých

zaměstnanců jsou jednoduše kopírovány z minulých let stále dokola. A přitom právě argumentačně propracované hodnocení může přispět k motivaci zaměstnance k dosažení lepších pracovních výkonů. Současně je více než účelné použít hodnocení jako písemný podklad ke zvýšení, či snížení platu daného zaměstnance.

Každý zaměstnanec veřejné správy by měl mít jasně stanoven rozsah svých práv a zejména pak povinností. Neplnění povinností by mělo být trestáno např. snížením osobního příplatku. Je to právě snížení platu, které u některých zaměstnanců často představuje jedinou efektivní možnost potrestání.

Velmi bych se také přimlouvala za vytváření a následné dodržování etických kodexů, které by měly být postaveny tak, aby z nich bylo jasně zřejmé, které chování a jednání ze strany úředníka je už eticky, či morálně nepřijatelné. Současně by porušení zásad etického kodexu mělo znamenat porušení zákonem stanovené povinnosti, ze kterých je možno vyvodit adekvátní důsledky, jako např. skončení pracovního poměru.

Co se týče vzdělávání úředníků, jisté znalosti by měl uchazeč prokázat již v rámci výběrového řízení na volnou pozici. Vzděláváním v průběhu pracovního poměru by měl úředník získat další znalosti nezbytné k výkonu svěřených úkolů, ale v případě jeho zájmu také poznatky z dalších příbuzných oborů, které slouží k rozšíření osobního rozhledu zaměstnance. Jsem pro zachování povinnosti vykonat úřednickou zkoušku do stanovené doby po nástupu do pracovního poměru. Kromě toho by měli vedoucí pracovníci absolvovat vzdělání, příp. zkoušku z manažerských dovedností.

Další velmi ožehavou otázkou ve spojitosti se zaměstnanci veřejné správy představuje systém jejich odměňování. Současný stav, kdy plat zaměstnance je zejména v některých částech veřejné správy tvořen z velké části nárokovými složkami, je dle mého názoru značně demotivující, a to zejména pro ty zaměstnance, kteří se snaží jakýmkoli způsobem nad rámec svých povinností zkvalitnit systém veřejné správy. Často se objevují návrhy, aby zůstal zachován systém platových tříd, v rámci kterých však již budou zrušeny platové stupně, které se odvíjí od počtu let praxe. Myslím si, že alespoň částečně by mělo být zvýšení platu na základě odpracovaných let zachováno. Na druhou stranu, finanční rozdíly mezi jednotlivými stupni, zejména při nízkém počtu odpracovaných let, jsou velmi malé. O to více by však měl vzrůst význam nenárokových složek platu, zejména osobního příplatku, který by se zvyšoval, nebo příp. snižoval na základě hodnocení zaměstnance,

dosažené odbornosti a pracovního výkonu. V současné době, kdy je kvůli úsporným opatřením v některých sférách veřejné správy „zmražen“ postup v rámci jednotlivých platových stupňů, případně platí stop stav pro přiznávání, či zvyšování osobních příplatků, dochází k další vlně „personálního rozkladu“ veřejné správy. Schopní lidé odcházejí, jelikož zde již nenachází ani jistotu zaměstnání, ani odpovídající plat.

Jsem toho názoru, že v případě sjednocení právní úpravy služebního zákona a zákona o úřednících ÚSC existují oblasti, jejichž sjednocení bude bezproblémové, ba dokonce účelné. Jedná se zejména o otázky výběru nových zaměstnanců a organizace výběrových řízení, hodnocení a odměňování pracovníků, či různých forem vzdělávání. Na druhou stranu mě napadají i oblasti, které bude možné sjednotit jen velmi obtížně, příp. pouze pomocí změny dosud platných principů a zásad. Jde zejména o problematické sjednocení úpravy pracovního a služebního poměru, organizace úřadů, rozpočtového krytí výdajů, kárné odpovědnosti, zařazení mimo službu, přípravy na službu, služebních předpisů atd.

ZÁVĚR

Ve své práci jsem se pokusila přiblížit jednotlivé aspekty pracovních a služebních poměrů zaměstnanců veřejné správy jak po stránce teoretické, tak i praktické. Snažila jsem se také upozornit na nedostatky současné právní úpravy a nastínit některá systémová opatření, která by vedla ke zlepšení stávajícího stavu. Některá z těchto opatření vyžadují zásadní legislativní změny, jiná jsou však pouze otázkou politického rozhodnutí.

Po všech stránkách kvalitně fungující veřejná správa je předpokladem prosperujícího státu, který plní všechny své role. Jedním z nástrojů k vytvoření efektivní, nestranné a profesionální veřejné správy je právě komplexní právní úprava upravující právní poměry zaměstnanců pracujících ve veřejné správě. Současná právní úprava je však velmi roztržitá, nepřehledná, neúplná a výše uvedeným požadavkům nevyhovující. Navíc úřady české veřejné správy bojují s přehnanou byrokracií, nepřijatelným propojením s politikou a všudypřítomnou korupcí. Není výjimkou, že se změnou politické strany, která se právě dostane k moci, dojde k zásadní změně v obsazení jednotlivých úřadů a institucí.

Služební zákon se například snaží uvedené problémy řešit oddělením politických a odborných pozic ve veřejné správě, nebo zavedením podmínky konání výběrových řízení pro přijímání nových pracovníků. Bohužel přestože byl přijat již v roce 2002, dosud nenabyl plné účinnosti. Zlepšení si zákonodárci slibují od vzniku nové právní úpravy, která by sjednotila znění služebního zákona a zákona o úřednících územních samosprávných celků. Oba uvedené zákony jsou však vystavěny na odlišných právních principech, jejichž sjednocení by musela předcházet rozsáhlá změna právní koncepce obou zákonů. Vzhledem k obsahové a časové náročnosti této změny si troufám tvrdit, že k vytvoření jednotné úpravy pro všechny zaměstnance veřejné správy v dohledné době určitě nedojde. Jen si uvědomme, že dosud nenabyl účinnosti ani služební zákon, natož tak aby se do praxe prosadil zákon úplně nový, vše sjednocující.

Systémové řešení výše zmíněných problémů lze nalézt jen velmi složitě. Okamžité řešení, dle mého názoru, neexistuje. V této situaci bych se raději zaměřila na odstranění dílčích nedostatků v obou zákonech. Mimo to, sjednotit úpravu některých společných otázek lze i v rámci dvou norem existujících odděleně tak, aby to přispělo k větší jednotnosti a přehlednosti veřejné správy.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie:

- BĚLINA, Miroslav et al., 2008. *Zákoník práce: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-607-7.
- BŘEŇ, Jan, 2008. *Obce 2008-2009*. Praha: ASPI, a.s. ISBN 978-80-7357-331-7.
- HENDRYCH, Dušan, 2003. *Správní právo, Obecná část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-671-9.
- HOLUB, Milan et al., 2003. *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním*. Praha: LINDE. ISBN 80-7201-402-1.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ, 2008. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-096-3
- JAKUBKA, Jaroslav et al., 2007. *Zákoník práce*. Olomouc: ANAG. ISBN 978-80-7263-370-8.
- JAKUBKA, Jaroslav, 2009. *Zákoník práce 2010 v praxi*. Praha: GRADA Publishing, a.s. ISBN 978-80-247-2113-2.
- KOCOUREK, Jiří, 2005. *Služební zákon (komentář, prováděcí předpisy)*. Praha: EUROUNION. ISBN 80-7317-044-2.
- KOCOUREK, Jiří, 2007. *Odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-615-2.
- OCHRANA, František a Milan Půček, 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-667-7.
- POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ, 2002. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-748-0.
- PRŮCHA, Petr, 1998. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: MU Brno. ISBN 80-210-2002-4.
- TRYKAR, Luděk, 2008. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges. ISBN 978-80-87212-05-9.

Odborná periodika:

- BUKOVJAN, Petr, 2011. Porušení „pracovní kázně“ v souvislostech, 1. Část. *Práce a mzda*. č. 8, s. 14.
- ČERVENÁ, Renata, 1998. Nová právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. *Bulletin advokacie*. č. 8, s. 24.
- KAHLE, Bohuslav, 1993. Krize personalistiky?! *Práce a mzda*. č. 12 – 13, s. 1.
- KAHLE, Bohuslav, 2011. Změny v odměňování zaměstnanců platem v rozpočtové sféře k 1. 1. 2011 aneb nešlo by to udělat jinak? *Práce a mzda*. č. 4, s. 46.
- KOSTEČKA, Jan, 1993. K přípravě zákona o státní službě. *Právní praxe*. č. 6, s. 314.
- KOTTNAUER, Antonín a Helena ÚLEHLOVÁ, 2002a. Služební zákon (I. část). *Mzdy a personalistika v praxi*. č. 7, s. 23.
- KOTTNAUER, Antonín a Helena ÚLEHLOVÁ, 2002b. Služební zákon (II. část). K některým částem služebního zákona. *Mzdy a personalistika v praxi*. č. 8, s. 26.
- KOTTNAUER, Antonín a Helena ÚLEHLOVÁ, 2002c. Služební zákon (IV. část). K části desáté a ke služebnímu hodnocení státního zaměstnance. *Mzdy a personalistika v praxi*. č. 10, s. 23.
- ONDRUŠ, Radek, 2004. K faktorům efektivnosti výkonu veřejné správy. *Právní fórum*. č. 6, s. 261.
- TARANDA, Petr, 2009. Nesprávný úřední postup v kontextu s ušlým ziskem. *Daně a právo v praxi*. č. 1, s. 43.
- TRYLČ, Ladislav a Eva ROTHOVÁ, 2010. Změny v odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě. *Práce a mzda*. č. 1, s. 25.
- VESELÁ, Marie, 1996. Současná právní úprava institutu státní služby v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. č. 4, s. 50-51.
- VOJTEK, Petr, 2011. Odpovědnost státu za škodu při činnosti justice v České republice. *Jurisprudence*. č. 5, s. 35.

Právní normy:

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

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. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Nařízení vlády č. 62/1994 Sb., o poskytování náhrad některých výdajů zaměstnancům rozpočtových a příspěvkových organizací s pravidelným pracovištěm v zahraničí

Vyhláška č. 430/2001 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizacích

Vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělávání úředníků územních samosprávných celků

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

Důvodová zpráva k návrhu zákona o službě státních zaměstnanců ze dne 1. 11. 2000.

Poslanecká sněmovna Parlamentu. 2000, tisk 792. Dostupná z:

<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=792&ct1=0>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o úřednících územních samosprávných celků ze dne

15. 11. 2001. *Poslanecká sněmovna Parlamentu.* 2001, tisk 1162. Dostupná z:

<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1162&CT1=0>.

Analýza návrhu jediné komplexní právní úpravy právního postavení zaměstnanců ve

veřejné správě. *Ministerstvo vnitra.* 2007, č.j. 1037/07. Dostupná z:

[http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-](http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_za.pdf)

[informace/anal_za.pdf](http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/anal_za.pdf)

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

SS Státní správa

ÚSC Územní samosprávný celek

SEZNAM OBRÁZKŮ

Graf 1 Rozložení respondentů dle pohlaví	63
Graf 2 Rozložení respondentů dle věku.....	64
Graf 3 Rozložení respondentů dle vzdělání	64
Graf 4 Rozložení respondentů dle zaměstnání	64
Graf 5 Úředníci SS – tvrzení č. 1	65
Graf 6 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 1.....	65
Graf 7 Úředníci SS – středoškolské vzdělání	66
Graf 8 Úředníci SS – vyšší odborné vzdělání	66
Graf 9 Úředníci SS – vysokoškolské vzdělání.....	66
Graf 10 Úředníci ÚSC – středoškolské vzdělání	67
Graf 11 Úředníci ÚSC – vyšší odborné vzdělání.....	67
Graf 12 Úředníci ÚSC – vysokoškolské vzdělání	67
Graf 13 Úředníci SS ve věku 18 – 30 let	68
Graf 14 Úředníci SS ve věku 31 – 40 let	68
Graf 15 Úředníci SS ve věku 41 – 50 let	68
Graf 16 Úředníci SS ve věku 51 let a více.....	68
Graf 17 Úředníci ÚSC ve věku 18 – 30 let.....	69
Graf 18 Úředníci ÚSC ve věku 31 – 40 let.....	69
Graf 19 Úředníci ÚSC ve věku 41 – 50 let.....	69
Graf 20 Úředníci ÚSC ve věku 51 let a více	70
Graf 21 Úředníci SS – tvrzení č. 2.....	70
Graf 22 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 2.....	71
Graf 23 Úředníci SS – tvrzení č. 3.....	71
Graf 24 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 3.....	72
Graf 25 Úředníci SS – tvrzení č. 4.....	72
Graf 26 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 4.....	73
Graf 27 Úředníci SS – tvrzení č. 5.....	73
Graf 28 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 5.....	74
Graf 29 Úředníci SS – tvrzení č. 6.....	74
Graf 30 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 6.....	75
Graf 31 Úředníci SS – tvrzení č. 7.....	75

Graf 32 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 7.....	76
Graf 33 Úředníci SS – tvrzení č. 8.....	77
Graf 34 Úředníci SS – tvrzení č. 9.....	77
Graf 35 Úředníci ÚSC – tvrzení č. 10.....	78

SEZNAM PŘÍLOH

PI Dotazník

PŘÍLOHA P I: DOTAZNÍK

Dobrý den,

dovoluji si Vám předložit dotazník, jehož obsah je zaměřen na hodnocení jednotlivých aspektů pracovního poměru úředníků veřejné správy.

Vámi poskytnuté informace budou použity jako podklad pro analýzu, která je součástí praktické části mé diplomové práce psané na Fakultě managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

Dotazník je zcela anonymní. Vždy prosím vyberte pouze jednu odpověď, o které se domníváte, že nejuvěstižněji charakterizuje Váš názor na danou problematiku. Ocením, pokud u otázek, u nichž to dle Vašeho uvážení bude vhodné, doplníte odpověď i slovním komentářem.

Tímto bych Vám chtěla poděkovat za čas strávený vyplněním tohoto dotazníku.

Mgr. Jana Popelková

Pohlaví:

◆ žena ◆ muž

Věk:

◆ 18 – 30 let ◆ 31 – 40 let ◆ 41 – 50 let ◆ 51 let a více

Nejvyšší dosažené vzdělání:

◆ středoškolské ◆ vyšší odborné ◆ vysokoškolské

Jsem zaměstnancem:

◆ státní správy ◆ územního samosprávného celku

Na druhé straně prosím pokračujte v hodnocení jednotlivých aspektů Vašeho pracovního poměru.

1) Vážně uvažuji o změně svého současného zaměstnání.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

2) Obávám se ztráty svého dosavadního pracovního místa.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

3) Zaměstnanci, kteří nezastávají v rámci našeho úřadu vedoucí pozice, disponují pro výkon svěřené činnosti dostatečnou odbornou kvalifikací.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

4) Přivítal bych větší množství vzdělávacích kurzů organizovaných ze strany zaměstnavatele.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

5) Systém odměňování tak, jak je v současnosti zákonem nastaven, vnímám jako optimální.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

6) Můj přímý nadřízený disponuje jak odbornými znalostmi, tak manažerskými schopnostmi.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

7) Můj přímý nadřízený hodnotí a odměňuje své podřízené spravedlivě a objektivně.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

Otázky č. 8 a 9 vyplní pouze úředníci státní správy!

8) Avizovanou reformu státní správy vnímám pozitivně.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

9) Mám rámcový přehled o změnách, které by měl zavést zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

Otázku č. 10 vyplní pouze úředníci územních samosprávných celků!

10) Současná právní úprava postavení úředníků ÚSC je vyhovující a nepotřebuje změnu.

◆ ano ◆ spíše ano ◆ nevím ◆ spíše ne ◆ ne

Ještě jednou děkuji za Vaši ochotu vyplnit tento dotazník.