

# VEŘEJNÁ SLUŽBA A SYSTÉMY VEŘEJNÉ SLUŽBY

JITKA PĚKNÁ

Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická, Česká republika

## **Abstrakt v rodném jazyce**

V tomto příspěvku je nastíněn pojem "veřejná", resp. "státní služba", jsou uvedeny principy, ze kterých státní služba vychází, a jsou rozebrány systémy veřejné služby (karierní, meritní), včetně jejich předností a nedostatků. V příspěvku jsou zmíněny i poměry v České republice včetně okolností plánované nabytí účinnosti nového služebního zákona a poměry v jiných státech obecně. Příspěvek se dále věnuje nástinu služebního poměru.

## **Klíčová slova v rodném jazyce**

Veřejná služba, karierní systém, meritní systém.

## **Abstract**

There is described the term "public", respectively the term "state service" in this contribution, the principles from which the state service comes are named, and the systems of public service (career and merit) are analysed including their advantages and disadvantages. The conditions are mentioned in the Czech Republic including the circumstances of a planned entry into the effect of new service law, and conditions in other states in general terms. The contribution is also devoted to the outline of the service law.

## **Key words**

Public service, career system, merit system.

## **1. K POJMU VEŘEJNÉ, RESP. STÁTNÍ SLUŽBY**

Pojem „veřejná služba“ můžeme považovat za termín, který označuje právní postavení veřejných zaměstnanců. V současném pojetí se veřejná služba vztahuje hlavně k právnímu postavení „civilních zaměstnanců veřejné správy“.

Za veřejné lze považovat ty zaměstnance, kteří mají zaměstnanecký (či obdobný) poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli. Takový zaměstnanecký poměr má tyto znaky, jako trvalost, spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů. Za další znak lze považovat placení zaměstnanců z veřejných prostředků.

Pojem státní služba se používá k označení právních poměrů zaměstnanců působících ve státní správě, případně v dalších institucích. Může znamenat i okruh těchto zaměstnanců nebo jejich činnost. Platí tyto principy:

- princip demokratického a právního státu – tzn. že např. zaměstnanci musí dodržovat právní a služební předpisy
- princip politické nestrannosti a zdrženlivosti – tj. omezení některých politických práv státních zaměstnanců po dobu výkonu služby
- princip nestrannosti a bezúhonnosti – tj. výkon státní služby musí být nezávislý na vnějších tlacích

- princip otevřenosti – tzn. že státní služba musí zajistit všem zájemcům o službu, kteří splňují dané požadavky pro její výkon, stejné podmínky
- princip stability – právní úprava státní služby má být nastavena tak, aby v úřadech pracovali kvalifikovaní státní zaměstnanci. Je tedy zapotřebí vytvořit státním zaměstnancům podmínky, aby byli motivováni k setrvání ve službě co nejdéle. Stabilní státní služba na druhou stranu zvyšuje riziko uzavřenosti a izolovanosti.

Postupem doby (především v souvislosti s utvářením právního státu) se vytvářely různé systémy veřejné služby. V současné době se ve správně-právní teorii rozlišují dva základní systémy této veřejné služby, v oblasti správně-právní praxe lze hovořit o třech systémech:

### 1. karierní systém

Tento systém spočívá na zákonné úpravě služebních vztahů – v tomto systému jde o právně garantovaný trvalý služební poměr, který spočívá v celoživotní profesionální dráze ve státní službě, a také o garantovaný služební a platový postup. Karierní systém je koncipován tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Noví zaměstnanci jsou do služby přijímáni na nástupní pozice, na začátek své kariéry, v níž jsou postupně povyšováni, splňují-li zákonem nebo jiným předpisem stanovené předpoklady pro postup, nebo-li povýšení. Výhodou tohoto systému je poměrně profesionální, loajální a zkušený aparát.

V karierním systému je státní služba rozdělena do několika úrovní, které se dále člení do jednotlivých stupňů, přičemž každá úroveň předepisuje vlastní požadavky na kvalifikaci. V rámci tohoto systému existuje zajištěný služební postup do vyšších služebních tříd, a to na základě uplynutí služebních let. Výběr uchazečů o státní službu se řídí striktními pravidly. Najímání nových státních zaměstnanců se děje prostřednictvím výběrových řízení pouze na nejnižší stupeň, na vyšší stupně může tento zaměstnanec postoupit. Mezi jistá omezení státních zaměstnanců ve službě patří např. výrazné omezení nebo úplný zákaz vedlejší výdělečné činnosti, omezení práva na stávku, omezení politické aktivity při výkonu služby, nemožnost kolektivního vyjednávání a uzavírání kolektivních smluv. Jako kompenzace jsou státním zaměstnancům ve službě nabízeny automatické funkční a platové postupy ve službě či různé příspěvky např. na ošacení při výkonu služby apod. Uvedený systém se využívá např. ve Francii, Rakousku, Německu či v Polsku

V souvislosti s karierním systémem se rovněž často hovoří o tzv. „definitivě“. Definitivou se označuje zásadní nevypověditelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele. Ve své čisté podobě se v současné době uplatňuje pouze v některých státech (např. Belgie, Francie, Německo, Rakousko) a většinou jen pro omezenou kategorii úředníků.

Kladem karierního systému je hlavně stabilita výkonu služby, její profesionalita a nezávislost na politickém prostředí. Nedostatkem je především uzavřenost, strnulost státní služby, která je dána jistotou postupu podle odsloužených let. Státní zaměstnanci ve většině případů postrádají motivaci k vyšším pracovním výkonům, k sebevzdělávání, klesá jejich vlastní aktivita. Další nevýhodou se jeví to, že na nejvyšše postavená místa se dostávají až lidé vyššího věku, což je dáno postupným postavením z nižšího stupně do vyšších stupňů na základě odsloužených let.

## 2. meritní systém (též nazývaný poziční)

Základem tohoto systému je katalog služebních míst, tj. jakýsi podrobný přehled zaměstnaneckých míst, která jsou systemizována s popisy jednotlivých činností. Tak je sestaven široký registr jednotlivých pracovních míst a pro každé místo jsou detailně určeny popisy práce. Na každé takto katalogově určené místo se může v rámci výběrového řízení hlásit jakýkoliv uchazeč, přičemž o jeho přijetí rozhodují pouze jeho schopnosti, kvalifikace a pracovní výsledky, bez ohledu na to, kde předtím zájemce působil. V „meritním systému“ (merit system) byl původně zaměstnanec povyšován podle svých zásluh, nikoliv automaticky ze zákona. Pro tento systém se později vyvinul termín „poziční systém“ (position system), podle něhož se na určité místo (pozici) přijímal uchazeč, pokud měl pro její výkon požadované předpoklady (myslí se dovednosti, znalosti).

Služba se zakládá smlouvou, a sice na dobu, která může být časově ohraničená či neohraničená. Neexistují v tomto systému žádné garance kariéry. Daný systém bere v úvahu fluktuaci mezi veřejným a soukromým sektorem a mezi jednotlivými úrovněmi.

Výhodou tohoto systému je jeho dynamičnost, flexibilita při náboru zaměstnanců a obsazování pracovních míst, řízení odměn na základě zásluhovosti a menší finanční náklady. Neexistují ale téměř žádná kompenzační opatření, přesto politika odměňování je předurčena takovými podmínkami, které jsou schopné nalákat občany ke vstupu do státní služby. Velikým mínusem je těžké měnění seznamu pracovních míst a jejich popisu činností. Další nevýhodou je nízká stabilita a vyšší provázanost s politickým prostředím.

Tento systém je v současné době praktikován především v severských zemích (Nizozemsko, Dánsko, Finsko, ale především Švédsko). Zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Tak jako každý systém má i tento své výhody i nevýhody. Do skupiny výhod je teorií řazena větší pružnost a přizpůsobivost aktuálním potřebám či výkonnost a soutěživost, do skupiny nevýhod pak větší fluktuace zaměstnanců nebo menší stabilita celkového směřování úřadu.

## 3. Kombinace výše uvedených systémů

Lze ještě hovořit o třetím systému, či přesněji o třetí kategorii veřejné služby, kterou je kombinace kariérního a smluvního systému. Dá se říci, že v dnešní době se základní prvky obou systémů vzájemně prolínají, takže vznikají systémy spíše smíšené, kde převažují buď prvky kariérního nebo meritního systému.

## 2. STÁTNÍ SLUŽBA V JINÝCH ZEMÍCH

Odkazy na státní službu bývají upraveny v samotných ústavách, čímž je zdůrazněn veřejnoprávní charakter služebních poměrů státních zaměstnanců. Co je však odlišuje, je jak rozsah, tak i obsah jednotlivých právních úprav. Bližší podmínky služebních poměrů státních zaměstnanců definují zákony a popřípadě prováděcí předpisy či služební předpisy státních úřadů. Zaměstnanci státu vykonávající mocenské a správní činnosti jsou v různých státech různě označováni a do svých funkcí jmenováni. Ostatní zaměstnanci veřejných služeb či zaměstnanci obecních (územních) samospráv na všech stupních bývají přijímáni do služby buď jmenováním, nebo na základě pracovní smlouvy. V mnoha evropských zemích je běžné, že zaměstnanci ve veřejných službách podléhají zvýšené povinnosti a mnohým omezením při výkonu své služby. Na druhé straně byla přijata jistá dorovnávací opatření, která souvisí se

stanovením větší nebo menší míry jistoty státního úředníka před propuštěním (mám na mysli tzv. definitivu), výhod v nemocenském či důchodovém zabezpečení.

Obsah zákonů o státní službě v jednotlivých zemích je spjat se služebními záležitostmi, které se týkají vzniku a průběhu služebního poměru, principiálních povinností státních úředníků, k nimž se řadí např. povinnost vykonávat službu osobně, řádně a svědomitě, povinnost rozhodovat a jednat nestranně, a to v zájmu společnosti, povinnost dbát zákona a ostatních právních předpisů a služebních příkazů, povinnost mlčenlivosti o věcech, o kterých se úředník při výkonu služby dozvěděl, povinnost složit stanovený služební slib apod. Dále jsou vytvořeny příkazy, které omezují výdělečnou činnost, které zakazují přijímat jakékoliv dary a výhody a které omezují současné zastávání některých služebních míst a funkcí. Dále obsah zákonů o státní službě v jednotlivých zemích souvisí s vymezením služebních práv, např. se jedná o právo na služební postup po splnění stanovených podmínek, právo na vyšší kvalifikaci, právo účastnit se rozhodovacího procesu ve věcech organizace státní správy, právo na zastupování při řízení o personálních záležitostech atd.

V rámci Evropské unie není tedy předepsán jednotlivým zemím jednotný systém státní služby. Ústředním pilířem, který je položen jako základní prvek úpravy státní služby v zemích Evropské unie je účelná a na občany orientovaná státní služba. A navíc právní postavení zaměstnanců má stanovit zákon nebo jiný právní nástroj.

### **3. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉ SLUŽBY V ČR V SOUČASNOSTI**

V Ústavě ČR nalezneme v článku 79 odst. 2 ustanovení, že – „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ A právě tímto institucionálním vymezením a personální působností je určen předmět právní úpravy služebního zákona (viz níže). To znamená, že se vztahuje výlučně na ministerstva, ústřední orgány státní správy a jiné správní úřady a na státní zaměstnance a na zaměstnance, kteří v nich vykonávají státní správu jako službu pro veřejnost. Dále mohou být vymezeny základní ústavní principy veřejné služby (rovný přístup k veřejným funkcím – čl.21 odst.4 Listiny základních práv a svobod, uplatňování veřejné moci jako služby všem občanům – čl.2 odst.3 Ústavy České republiky, atd.).

Veřejnou službu upravují zejména následující zákony:

1. Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) – který má číslo 218/2002 Sb. v platném znění

Tento zákon tvoří základ právní úpravy veřejné služby. Upravuje např. služební poměry státních zaměstnanců, organizační věci státní služby, přípravu na službu, řízení ve věcech služby a odměňování státních zaměstnanců. Služební poměr státního zaměstnance podle zákona o státní službě je poměrem k České republice, nikoliv ke konkrétnímu úřadu. Takový poměr má charakter veřejnoprávního vztahu založeného jmenováním na služební místo v oboru služby a vznikajícího po složení slibu jmenovanou fyzickou osobou. Tím se odlišuje služební poměr státního zaměstnance od pracovního poměru všech ostatních zaměstnanců, který vzniká na základě dvoustranné smlouvy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a je tedy vztahem soukromoprávním. Tímto zákonem se upravuje služební poměr pouze zaměstnanců „občanské státní služby“, neboť většina „uniformovaných“ zaměstnanců již status státních zaměstnanců má, a to na základě individuálních zákonů, jež

byly v průběhu 90. let minulého století vydány, např. pro příslušníky Policie ČR, příslušníky Vězeňské služby ČR, pro vojáky z povolání apod.

Náš služební zákon považuje státní službu jako službu v systému kariérním. Toto tvrzení lze podpořit několika fakty – existence zvláštního veřejnoprávního zákona (myslí se SZ), ale také celková koncepce této služby v praxi. Přijímání do přípravy na službu a do služby, jakož i změny služby se sice váží k určitému služebnímu místu (což by mohlo být považováno za prvek pozičního systému), nicméně mnohem silnější je zde vazba na službu jako takovou. Při obsazování služebních míst mají přednost dosavadní zaměstnanci, a to i z jiného oboru služby. Zaměstnanec, který nemůže dočasně vykonávat službu, je za podmínek stanovených zákonem suspendován, nikoliv ze služby propuštěn. Jak je vidět, i zde se jedná spíše o systém smíšený, ovšem s převahou prvků kariérního systému.

Subjekty služebních vztahů jsou státní zaměstnanci a stát. Stát zde vystupuje jako právnická osoba, zastoupená služebními orgány, příp. dalšími osobami na základě zákona, které vystupují jménem státu. Státními zaměstnanci jsou pak podle služebního zákona fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady, absolvovaly přípravu na službu, byly do služby jmenovány a složily předepsaný služební slib.

Zákon ve svých ustanoveních stanoví množství povinností. Řádné plnění povinností státních zaměstnanců tvoří obsah „služební kázně“, přičemž za její porušení nese zaměstnanec kárnou odpovědnost. Mezi základní povinnosti státního zaměstnance patří např. povinnost vykonávat službu (myslí se plnit úkoly osobně, řádně a včas, vykonávat službu v mezích svého oprávnění apod.), povinnost věrnosti ČR, povinnost dodržovat služební předpisy apod.

Služební zákon je platný od 28. 5. 2002. Úplná účinnost služebního zákona, která měla nastat 1. 1. 2004, byla nejprve odložena k 1. 1. 2005, pak k 1. 1. 2007, pak k 1. 1. 2009 a naposled k 1. 1. 2012. Opakované odkládání plné účinnosti služebního zákona bylo zdůvodňováno vysokou finanční náročností, resp. nedostatkem finančních prostředků na jeho realizaci, dále náročnou administrativou.

Služební zákon má za cíl, aby Česká republika měla kvalitní státní správu, kterou potřebuje, a vytváří základ pro kvalitativní přeměnu nynější státní správy ve veřejnou službu nejvyšší kvality. Cílem jednotlivých průběžných změn je uplatnit jednotný způsob řízení státní služby, který má mj. prosadit zásadu co největší hospodárnosti, a to převážně, jde-li o počet zaměstnanců.

## 2. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů – který má číslo 312/2002 Sb. v platném znění

Na rozdíl od státní služby se právní poměry zaměstnanců územních samosprávných celků řídí zákoníkem práce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Tito úředníci jsou v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku. Zvláštní zákon, kterým je výše uvedený zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, vnáší do pracovníprávní regulace těchto poměrů veřejnoprávní prvky (např. zvláštní předpoklady pro způsobilost zastávat funkci, výběrové řízení jako podmínka uzavření pracovní smlouvy apod.). Potřebnost zákonné úpravy poměrů samosprávných úředníků je dána nejen obecnými požadavky (např. jednotnost a koordinovanost územní samosprávy),

ale hlavně tím, že tito úředníci vykonávají vedle samosprávné funkce též přenesenou státní správu

Uzavření pracovní smlouvy předchází veřejná výzva. Pro jmenování do vedoucích funkcí a pro vznik pracovního poměru v úřadech, v nichž se koncentruje výkon státní správy (zejména krajské úřady, ale i OÚ obcí s rozšířenou působností nebo pověřené obecní úřady) je nezbytným předpokladem výběrové řízení. Pracovní poměr se zásadně uzavírá na dobu neurčitou, což podporuje stabilitu zaměstnání. Odvolání z vedoucí funkce je možné jen ze zákonných důvodů. Zákon řeší ve své druhé části i další vzdělávání úředníků.

## **ZÁVĚR**

Cílem tohoto příspěvku bylo zamyslet se především nad podstatou karierního a meritního systému a dotknout se českého služebního zákona, jehož plná účinnost se neustále odkládá.

### **Literatura:**

- Alinče, F., Tomší, I.: Katalog prací: Uplatňování podle povolání a platových tříd ve veřejných službách a správě od 1. 1. 2006. Olomouc: ANAG, 2005
- Kocourek, J.: Odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Praha: C. H. Beck, 2007, 132 str., ISBN 978-80-7179-615-2
- Lacina, K.: Evropské systémy veřejné správy. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2005, 123 str., ISBN 80-86754-37-5
- Rýznar, L.: Systémy veřejné a státní správy ve vybraných zemích Evropské unie. Praha: Parlament ČR, 1998
- Trykar, L.: Služební poměr státních zaměstnanců. Praha: Leges, 2008, 176 str., ISBN 978-80-87212-05-9
- Veselá, M.: Státní služba. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 115 str., ISBN 80-210-1660-4

### **Kontaktní údaje na autora – email:**

*peknej@vse.cz*