

UPLATNĚNÍ PRINCIPŮ DOBRÉ SPRÁVY V RÁMCI INSTITUTU VEŘEJNÉ SLUŽBY

ALENA KLIKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká Republika

Abstract in original language

Příspěvek je věnován problematice personální stránky veřejné správy, a to konkrétně institutu veřejné služby ve vztahu k principům dobré správy. Příspěvek vymezuje veřejnou službu a principy dobré správy v obecné rovině a dále se zaměřuje na konkrétní provázání veřejné služby a obecných principů dobré správy.

Key words in original language

Veřejná služba, dobrá správa, základní zásady, slušnost, nestrannost, zákonnost, transparentnost.

Abstract

The contribution deals with the matter of personal aspects of public administration and specific Institute of Public Service in relation to the principles of good governance. The contribution defines public service and the principles of good governance in general. Further, it focuses on interconnection of specific public services and the general principles of good governance.

Key words

Public service, good governance, fundamental principles, fairness, impartiality, legality, transparency.

1. VEŘEJNÁ SLUŽBA

Cílem příspěvku je zpracovat problematiku institutu veřejné služby a uplatňování některých základních principů dobré správy v rámci tohoto institutu. V úvodu se příspěvek krátce věnuje výkladu některých pojmů užívaných při činnosti veřejné služby. Samotný pojem veřejná služba lze použít pro označení právního postavení veřejných zaměstnanců, kdy veřejné zaměstnance je možné definovat několika pojmovými znaky:

veřejný zaměstnanec je v zaměstnaneckém nebo obdobném poměru ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli – charakter veřejné služby je dán zvláštní povahou zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy;

plat veřejného zaměstnance je hrazen z veřejných prostředků;

zaměstnanecký poměr vykazuje trvalost;

veřejný zaměstnanec v rámci svého zaměstnání odborně zajišťuje veřejné úkoly.¹

Tyto znaky lze označit za základní identifikátory veřejné služby. Pokud bychom se krátce věnovali jednotlivým znakům veřejné služby, můžeme říct, že zvláštní povaha zaměstnavatele je dána mimo jiné organizací veřejné správy. Zaměstnavatelem veřejného zaměstnance může být nejenom stát, ale také jiné veřejnoprávní korporace. Současná právní úprava v české republice se pokusila oddělit právní postavení zaměstnanců ve státní službě a zaměstnanců územně samosprávných celků. Pojem veřejná služba můžeme vztáhnout na oba typy zaměstnanců – jak zaměstnance státu, tak zaměstnance územně samosprávného celku.² Dalším znakem veřejné služby je to, že plat veřejného zaměstnance je vždy hrazen z veřejných prostředků. Další znak institutu veřejné služby trvalost zaměstnaneckého poměru znamená určitou nevypověditelnost ze zaměstnaneckého poměru. Tento znak pramení z historického vývoje institutu veřejné služby, kdy jedním ze znaků veřejné služby byla tzv. definitiva, která byla dokonce zakotvena v tehdejší právní úpravě.³ Poslední z výše uvedených znaků veřejné služby – odborné zajišťování veřejných úkolů – spočívá v profesionálním přístupu zaměstnanců veřejné služby k plnění jim svěřených specifických úkolů, které vychází z potřeb veřejné správy.

Závěrem lze říci, že zaměstnanec veřejné správy má zvláštní status, který mu vyplývá z výše uvedených specifik jeho postavení.

Veřejnou službu jako institut veřejné správy lze rozdělit na dva systémy:

Kariérní systém jehož charakteristickými znaky jsou právně garantovaný služební postup a platový růst. Pro zaměstnance je výhodné setrvat ve služebním poměru. Pro zaměstnavatele, kterým je stát je takovýto úředník výhodný pro svoji loajálnost a profesionalitu.

Smluvní systém, označovaný také merit, jehož charakteristickým znakem je stálý katalog služebních míst, kdy zaměstnanec se na svoji

¹ blíže viz. Hendrych, D. a kol., Správní právo obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, s.426-427

² V září 2011 byl projednán věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Dle tohoto věcného záměru by mělo dojít ke sjednocení této právní úpravy. (zdroj: http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?resultform:hledaniTables=_id411&a=false)

³ Služební pragmatika, zákon č. 15/1914 z.ř.

pozici dostane na základě výběrového řízení, ve kterém rozhodují jeho schopnosti, po uzavření smlouvy.⁴

Problematika veřejné služby a vůbec personální stránky veřejné správy je dle mého názoru klasickým příkladem prolínání veřejného a soukromého práva. Z výše uvedených charakteristik je zřejmé, že institut veřejné služby v sobě zahrnuje jak prvky pracovněprávní, tak prvky správněprávní. Tento příspěvek si neklade za cíl zařadit institut veřejné služby do veřejného nebo soukromého práva, ale pro dokreslení celkového výkladu pojmu veřejné správy, je možná vhodné zmínit judikát, který mimo jiné zmiňuje i prof. Hendrych ve své publikaci Správní právo obecná část - NSS z 13.11.1920, č. 25 (Boh. 1920, s. 783), který vysvětluje důvody vyčlenění úřednického práva z obecného smluvního – pracovněprávního práva. Tento judikát uvádí: „Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, vyvolali nutnost upravit – nejprve pro obor státní správy – služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy; regulace tím provedená sahá tak hluboko, že nejví se snad jen jako modifikace předpisů všeobecného zákoníku občanského a smlouvě služební, nýbrž jako samostatný institut práva veřejného, přiměřený povaze věci a potřebám z ní plynoucím. Analogické úpravy dostalo se pak během doby také služebnímu poměru zaměstnanců ostatních veřejných korporací územních celků.“

Otázku, zda veřejná služba spadá pod veřejné či soukromé právo si kladli právníci již v historii při zavádění tohoto institutu do právního řádu a při jeho uplatňování. A jak je z výše uvedeného soudního rozhodnutí zřejmé, došlo již v dřívějších dobách k určitému vyčlenění veřejné služby z čistě soukromoprávní úpravy pracovního práva a bylo zakotveno jako samostatný typ zaměstnaneckého poměru s prvky jak soukromoprávními, tak veřejnoprávními.

2. SLUŽEBNÍ PRAGMATIKA A PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Protože se v současné době připravuje nový zákon o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, považují za vhodné se v této souvislosti podívat do historie právní úpravy úředníků, kterou by bylo možné se alespoň v některých zásadních obecných principech inspirovat.

První zákonný předpis zakotvující veřejnou službu jako samostatný typ zaměstnaneckého poměru byla tzv. služební pragmatika – zákon č. 15 z roku 1914, o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců.

⁴ podrobněji viz. Hendrych, D. a kol., Správní právo obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, s.431-432

Tento zákon stanovil úřednickému aparátu zaměstnanému podle služební pragmatiky definitivu, tj. nevypověditelnost. Dále mimo jiné upravoval i povinnosti státní úředníků, včetně toho, že omezoval možnost korupce a preferenci na základě rodinných vazeb. Za velmi zajímavé lze označit ustanovení v zákoně, které řeší jmenování na pozici úředníka v případě, že by se tento stal nadřízeným nebo podřízeným svého příbuzného, a to až do třetího stupně příbuzenství. V takovémto případě, aby se ten kdo úředníka jmenuje na jeho místo vyvaroval podezření z protekce, mohl úředníka jmenovat pouze se souhlasem ústředního správního orgánu.⁵

Služební pragmatika zakotvovala také základní principy dobré správy, byť je takto nenazýval. Obecné principy dobré správy byli v modifikovaném pojetí zapracovány do služební pragmatiky jako základní povinnosti úředníků.

Některé z těchto povinností jednoznačně odpovídají i současným principům dobré správy. Jako příklad lze např. uvést:

Princip zákonnosti

„Úředník jest povinen, býti císaři Pánu věrným a poslušným a nezlomně zachovávatí státní základní zákony jakož i jiné zákony.“⁶

Princip nestrannosti

„Úředníku jest zapověděno účastenství v některém spolku, přiči-li se to pro snahy spolku nebo pro způsob spolkové činnosti povinnostem úředníkovým.“

„Všechny žádosti, rozklady a stížnosti ve služebních nebo služebního poměru se týkajících osobních záležitostech úředník má zpravidla přednáseti služební cestou, každým způsobem však výlučně u představených úřadů; tyto žádosti buďte neprodleně zaslány úřadu k úřednímu jednání povolnému, který třeba-li toho po vysvětlení skutkové povahy má učiniti vhodné opatření.“⁷

Princip slušnosti

„Úředník má se uctivě chovati k svým představeným a ve styku s úředními soudruhy a podřízenými šetřiti slušného chování.“

⁵ Ustanovení § 3 zákona č. 15/1994 ř.z. „*Ustanovení úředníka, který by tím vstoupil do poměru služební nadřízenosti nebo podřízenosti k jinému úředníkovi, s kterým jest buďte v vzestupném nebo sestupném pokolení nebo ve vedlejší linii až včetně do třetího stupně příbuzen nebo sešvakřen nebo ku kterému jest v adopčním poměru, jest dovoleno toliko se schválením ústředního místa.*“

⁶ § 21 zákona č. 15/1914 z.ř.

⁷ § 25 a 27 tamtéž

„V služebním styku se stranami buď šetřeno náležitě slušnosti. Ve služebních záležitostech buď v přípustných hranicích stranám ochotně přispěno.“⁸

Zákaz přijímání úplatků a jiných výhod

„Úředník nehledě k odměnám, které obdrží představeným úřadem, nesmí vzhledem ke svému úřadování přijímat jemu nebo jeho příslušníkům prostředně nebo bezprostředně nabízené dary v penězích nebo v peněžní hodnotě nebo si opatřit pod jakoukoli záminkou jiné prospěchy. Ku přijetí čestných darů je třeba souhlasu služebního úřadu.“⁹

Z výše uvedeného příkladu služební pragmatiky lze vycházet i v současné době, neboť principy dobré správy uplatňující se již v tehdejší době jsou neustále aktuální.

Služební pragmatika byla zrušena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců. Tento zákon byl zrušen zákoníkem práce č. 65/1965 Sb.

V současné době je právní úprava veřejné služby upravena v Ústavě ČR v článku 79 odst. 2 „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ Dále Listina základních práv a svobod, dále je částečně pokryta zákoníkem práce 262/2006 Sb. a jako základní právní předpis můžeme označit služební zákon č. 218/2002 Sb., jehož účinnost je opakovaně odkládána a zákon o úřednících územně samosprávných celků č. 312/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1.1.2003.

3. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Základ veřejné služby je tvořen tzv. personální stránkou, kdy personální stránka veřejné správy je jeden z nejdůležitějších aspektů a institutů veřejné správy. Veřejná služba je vykonávána a tvořena lidmi. Lidský činitel hraje ve veřejné správě významnou roli. Vykonavateli veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou také adresáti jejího působení,¹⁰ což je vždy nezbytné promítnout do právní úpravy upravující postavení úředníků veřejné správy a také činnost úředníků veřejné správy. Právní úprava by měla regulovat činnost osob vykonávajících veřejnou správu. Lidský faktor, který tento institut ovládá, je sám o sobě významným činitelem při utváření právního rámce veřejné služby.

⁸ § 24 a 26 tamtéž

⁹ § 35 tamtéž

¹⁰ Skulová, S. a kol., *Základy správní vědy*, MU, Brno, 2001, s.123

Např. ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu stanoví, že „Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně.“ Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že veřejná služba má být vykonávána jako služba veřejnosti.

Jako specifický rámec a pravidla chování úředních osob vznikají tzv. etické kodexy. Tyto kodexy úředníků stanoví základní principy a pravidla pro výkon veřejné služby. Řada těchto etických kodexů mimo jiné zahrnuje i základní principy dobré správy. Základní principy dobré správy jsou vymezovány téměř shodně, ať už výše zmiňovanými etickými kodexy, právními předpisy, akademiky či dokonce některými veřejnoprávními institucemi. Jedna z uznávaných institucí, která se věnovala problematice principů dobré správy, je veřejný ochránce práv. Veřejný ochránce práv tyto neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání, vymezil v rámci své činnosti jako shrnutí svých poznatků. Dobrou správou označil takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Jako základní principy dobré správy Veřejný ochránce práv vymezil:

Soulad s právem - zákonnost;

Nestrannost;

Včasnost, rychlost;

Předvídatelnost;

Přesvědčivost – poskytovat poučení, informovat;

Přiměřenost – nezbytná míra;

Efektivnost – skutečné, rychlé a komplexní, nikoliv pouze formální projednání věci;

Odpovědnost;

Otevřenost – transparentnost (právo na informace, úřední deska apod.);

Vstřícnost – slušnost.¹¹

¹¹ Podrobněji: zdroj: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

Některé z těchto výše uvedených principů dobré správy jsou v modifikované formě zakotveny v právních předpisech upravujících právní poměry úředníků či činnost veřejné správy. Pokud si zvolíme např. zákon o úředních územně samosprávných celcích, nalezneme v ustanovení § 16 vymezené povinnosti úředníků.

Projev principu zákonnosti nalezneme v odst. 1 písm a) a b) § 16 jako povinnost úředníků dodržovat ústavní pořádek České republiky, dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané.

Ukázku principu nestrannosti nalezneme v odst. 1 písm f) a h) § 16 jako povinnost úředníků jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování; zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

Projev principu transparentnosti nalezneme v odst. 1 písm k) a l) § 16 jako povinnost úředníků poskytovat informace o činnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů v rozsahu, v jakém to vyplývá z jeho pracovního zařazení; při ústním nebo písemném jednání s fyzickými nebo právníckými osobami sdělit své jméno, příjmení, úřad, ve kterém je zařazen k výkonu práce, zařazení v útvaru úřadu; územní samosprávný celek v organizačním řádu může stanovit, pro které funkce a činnosti lze nahradit toto označení uvedením identifikačního čísla úředníka.

Projev principu efektivnosti nalezneme v odst. 2 písm b) a c) § 16 jako povinnost úředníků plně využívat pracovní doby a pracovních prostředků k vykonávání svěřených prací, plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly; řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu územním samosprávným celkem a střežit a ochraňovat jeho majetek před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy územního samosprávného celku.

Ukázku principu vstřícnosti, slušnosti nalezneme v odst. 2 písm d) § 16 jako povinnost úředníků zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

4. ZÁVĚR

Závěrem můžeme konstatovat, že v rámci institutu veřejné služby se principy dobré správy uplatňují a projevují v mnoha podobách. Uplatňování principů dobré správy je jedno ze základních pravidel činnosti veřejné správy a tudíž i samotné činnosti úředníků. Jak je uvedeno výše v příspěvku, některé principy dobré správy jsou dokonce zakotveny v právních předpisech upravujících jak činnost veřejné správy, tak postavení úředníků, kteří vykonávají veřejnou službu.

Literature:

- H Hendrych, D. a kol., Správní právo obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, s.431-432, ISBN 80-7179-671-9
- H Hendrych, D., Správní věda, teorie veřejné správy, ASPI, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3
- Skulová, S. a kol., Základy správní vědy, MU, Brno, 2001, s.123, ISBN 80-210-1828-3

Contact – email

alena.klikova@law.muni.cz