

# **Současné problémy reformy veřejné správy**

Bc. Ivo Daněk

---

**Diplomová práce  
2009**



**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: 2008/2009

## **ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Ivo DANĚK**  
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**  
Téma práce: **Současné problémy reformy veřejné správy**

Zásady pro vypracování:

Úvod

### **I. Teoretická část**

- Charakterizujte pojetí reformy veřejné správy.
- Specifikujte základní obsahové problémy reformy veřejné správy.

### **II. Praktická část**

- Analyzujte reformu veřejné služby.
- Proveďte rozbor perspektivních úkolů reformy veřejné správy.

Závěr

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

Seznam odborné literatury:

- [1] ČEBIŠOVÁ, T. Veřejná služba. In HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 423-479 s. ISBN 80-7179-671-9.  
[2] Kolektiv autorů. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice, sborník příspěvků. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2006. 352 s. ISBN 80-7380-001-2.  
[3] Kolektiv autorů. Současné trendy ve vývoji veřejné správy, soubor vědeckých statí. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. 206 s. ISBN 978-80-86855-34-9.  
[4] MATULA, M., KUBA, J. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In Reforma veřejné správy, sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. 9-24 s. ISBN 978-80-7357-300-3.  
[5] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002. 292 s. ISBN 80-7179-748-0.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: **9. března 2009**  
Termín odevzdání diplomové práce: **4. května 2009**

Ve Zlíně dne 9. března 2009

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
*děkanka*



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.  
*ředitel ústavu*

## **ABSTRAKT**

Reforma obsahu veřejné správy a perspektivní úkoly s tím spojené jsou širokým a naléhavým úkolem. Moje diplomová práce svým obsahem navazuje na transformaci veřejné správy po roce 1989 a na reformu její organizace a územní správy. Ze všech oblastí, kterými se tato práce zabývá, je nejvíce složitá a aktuální reforma veřejné služby. Proto se tímto tématem zabývám podrobněji. Popisuji veřejnou službu obecně v teoretické části, ale také nastiňuji současnou právní úpravu zaměstnanců státní správy a územních samosprávných celků. Pilířem diplomové práce je analýza služebního zákona, jeho nedostatků a rozbor možností nové komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě. Nakonec uvádím přehled perspektivních úkolů reformy veřejné správy.

**Klíčová slova:** reforma veřejné správy, transformace, reforma veřejné služby, státní správa, územní samosprávný celek.

## **ABSTRACT**

A reform of the contents of public administration and the prospective tasks related with it represent an extensive and urgent task. The contents of my Master thesis is a follow-up to the transformation of the public administration after 1989 and a reform of its organization and territorial administration. Of all the areas, with which this thesis deals, the most complex and topical is a reform of the public service. Therefore I deal with this topic in more detail. I'm both describing the public service generally in the theoretical part, and outlining the existing legal regulation of employees of public administration and regional self-government units. The pillar of the Master thesis is an analysis of the Civil Service Act and its shortcomings and an analysis of the possibility of a new complex regulation of the legal position of employees in public administration. Finally I give a survey of prospective tasks of the public administration reform.

**Key words:** public administration reform, transformation, public service reform, state administration, regional self-government unit.

Chtěl bych tímto poděkovat JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za jeho ochotu při konzultacích, odbornou pomoc a cenné rady. Zvláštní poděkování patří mojí ženě za její trpělivost během mého studia.

**Čestné prohlášení:**

Prohlašuji tímto, že jsem diplomovou práci na téma Současné problémy reformy veřejné správy zpracoval sám, pouze s využitím pramenů v práci uvedených, které jsem citoval.

V Uherském Hradišti dne 21.4.2009

.....

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>9</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>11</b>
<b>1. POJETÍ A KRITÉRIA SPRÁVNÍCH REFORM</b> .....	<b>12</b>
1.1. ZÁKLADNÍ TEORETICKÉ POJMY .....	12
1.2. TRANSFORMACE A REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	13
1.3. CÍLE A KRITÉRIA SPRÁVNÍCH REFORM .....	15
1.4. ORGANIZAČNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ VÝSTAVBA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR .....	17
<b>2. REFORMA KVALITY A OBSAHU VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>20</b>
2.1. MODERNIZACE A EFEKTIVNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	20
2.2. REFORMA ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY .....	21
2.3. REFORMA VEŘEJNÉ SLUŽBY .....	21
2.3.1. Pojem a vývoj veřejné služby obecně.....	21
2.3.2. Systémy státní služby .....	24
2.3.3. Podstata a účel veřejné služby .....	25
2.3.4. Pojem státní služby.....	27
2.3.5. Úředníci územních samosprávných celků obecně.....	29
2.3.6. Otázka debyrokratizace .....	30
2.3.7. Personální management.....	31
2.3.8. Od tradiční veřejné služby k NPM .....	34
2.3.9. Nástroje New Public Managementu .....	36
2.3.10. Moderní metody řízení kvality uplatňované ve veřejné správě.....	36
2.3.11. Přes NPM ke Good Governance aneb nedostatečnost NPM.....	38
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>41</b>
<b>1. STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉ SLUŽBY</b> .....	<b>42</b>
1.1. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÉ SLUŽBY V ČR PO ROCE 1989.....	42
1.2. DŮVODY PRO PŘIJETÍ SLUŽEBNÍHO ZÁKONA .....	44
1.3. STÁTNÍ SLUŽBA PODLE SLUŽEBNÍHO ZÁKONA Z ROKU 2002 .....	45
1.3.1. Rozsah služebního zákona.....	45
1.3.2. Služební vztahy .....	46
1.3.3. Příprava na službu a jmenování do služby .....	47
1.3.4. Povinnosti a práva státních zaměstnanců .....	49
1.3.5. Odměňování .....	52
1.3.6. Právní odpovědnost státních zaměstnanců .....	52
1.3.7. Účast státních zaměstnanců na správě.....	54
1.3.8. Řízení ve věcech služebního zákona .....	54
1.3.9. Ochrana práv státních zaměstnanců .....	54
1.3.10. Organizace státní služby.....	55

1.4. PRÁVNÍ POMĚRY ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.....	59
1.4.1. Právní úprava.....	59
1.4.2. Vznik a zvláštnosti pracovního poměru .....	60
1.4.3. Povinnosti a vzdělávání úředníků.....	60
<b>2. ANALÝZA ÚKOLŮ A MOŽNOSTÍ REFORMY VEŘEJNÉ SLUŽBY .....</b>	<b>62</b>
2.1. PŘEHLED ZÁKLADNÍCH NEDOSTATKŮ SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY .....	62
2.1.1. Velká nejednotnost právní úpravy.....	62
2.1.2. Vliv zákoníku práce.....	66
2.1.3. Malá politická vůle k reformám .....	67
2.1.4. Nedostatečná propojenost s reformou veřejné správy .....	68
2.1.5. Další podněty pro tvorbu nového modelu veřejné služby .....	68
2.2. CO POVAŽUJE AUTOR PRÁCE ZA NEJDŮLEŽITĚJŠÍ OTÁZKY A NEDOSTATKY.....	70
2.3. LEGISLATIVNÍ ÚPRAVY SLUŽEBNÍHO ZÁKONA.....	72
2.3.1. Hodnocení dopadů právní regulace (RIA).....	73
2.4. ALTERNATIVY ÚPRAVY PROSTŘEDNICTVÍM JEDNOHO SPOLEČNÉHO ZÁKONA .....	74
2.5. POROVNÁNÍ PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	76
2.5.1. Odůvodnění a cíle.....	76
2.5.2. Oblasti, které jsou v zákonech zpracovány obdobně a jejich úpravu lze sjednotit bez změny dosavadní koncepce právního přístupu .....	76
2.5.3. Oblasti, které nelze jednotně upravit bez zásadní změny koncepce.....	78
2.5.4. Oblasti, kde bude jednotná právní úprava velmi problematická .....	80
2.6. SHRUTÍ VÝCHODISEK A MOŽNOSTÍ NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	82
2.6.1. Východiska nové právní úpravy .....	82
2.6.2. Veřejnoprávní nebo soukromoprávní zaměstnanecké vztahy? .....	83
2.6.3. Které instituce veřejné správy pod jednotnou právní úpravu podřadit?.....	84
2.6.4. Kdo všechno je úředníkem veřejné správy? .....	85
2.7. NÁVRH ZÁSAD KONCEPCE NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY .....	87
2.8. SHRUTÍ A HODNOCENÍ AUTORA .....	91
<b>3. PŘEHLED PERSPEKTIVNÍCH ÚKOLŮ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....</b>	<b>93</b>
3.1. ZVÝŠENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	93
3.2. PROBLÉM VELKÉHO POČTU MALÝCH OBCÍ .....	93
3.3. SLADĚNÍ SPRÁVNÍCH OBVODŮ A SKLADEBNOST ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY .....	94
3.4. VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI.....	95
3.5. EXISTENCE PŘECHODNÝCH FOREM MEZI DECENTRALIZACÍ A DEKONCENTRACÍ .....	95
3.6. NEDOSTATKY ROZLIŠENÍ SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI .....	96
3.7. NÍZKÁ ÚČINNOST A VELKÝ ROZSAH PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI.....	97
3.8. SCHOPNOST VYUŽÍVÁNÍ NEPŘÍMÝCH METOD ŘÍZENÍ A TVORBA PRÁVA.....	97

3.9. OTÁZKA DIFERENCIACE A EKVIVALENCE SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI.....	98
3.10. REFORMA ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY.....	99
3.11. MOŽNÝ ROZPOR KRITÉRIÍ REFORMY PŘI ŘEŠENÍ KONKRÉTNÍHO PROBLÉMU .....	101
3.12. DALŠÍ POŽADAVKY NA REFORMU VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	102
3.13. OPOŽDĚNÉ ZAVÁDĚNÍ E-GOVERNMENTU.....	102
3.14. POMALÉ ZAVÁDĚNÍ MODERNÍCH NÁSTROJŮ ŘÍZENÍ KVALITY .....	104
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>105</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>107</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>110</b>
<b>SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ .....</b>	<b>111</b>



## ÚVOD

Moje volba tématu diplomové práce *Současné problémy reformy veřejné správy* byla logickým krokem v záměru navázat na vlastní bakalářskou práci nazvanou *Vývoj reformy veřejné správy v České republice*. V závěru této práce jsem naznačoval, že pro diplomovou práci budu mít snahu zvolit téma, ve kterém se zaměřím na další úkoly reformy veřejné správy. Po dohodě s vedoucím práce jsem tak nakonec učinil.

V bakalářské práci jsem se věnoval transformaci veřejné správy a její reformě ve smyslu organizačním a územním. Práce se zabývala první fází reformy, tedy spuštěním reformy až do doby vytvoření vyšších územně správních celků – samosprávných krajů a taky druhou fází, která zahrnuje období od zahájení fungování nových krajů do zrušení okresních úřadů a vytvoření obcí s rozšířenou působností, na které přešla podstatná část kompetencí okresních úřadů a pro které byl zvolen spojený model výkonu veřejné správy. Je zřetelné, že větších pokroků bylo zatím dosaženo právě v reformě organizace územní správy. Vzhledem k tomu je zřejmé, že rozsah nutných změn a perspektivních úkolů v obsahu veřejné správy je značný.

Diplomovou prací se posouvám do tzv. třetí fáze reformy. Kladu si za cíl postihnout ty nejzákladnější obsahové problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. V souladu se zadáním diplomové práce chci v práci vymezit ty nejzákladnější teoretické pojmy, stručně popsat dosavadní průběh reformy územní správy a vyjmenovat hlavní obsahové problémy a perspektivní úkoly reformy veřejné správy. Adekvátně rozebrat danou problematiku v plné šíři v práci tohoto formátu není možné. Proto se chci podrobněji věnovat jen *reformě veřejné služby*. V teoretické části se zaměřím na pojetí, vývoj a současné trendy ve veřejné službě obecně. V praktické části chci nastínit vývoj, popsat současný stav reformy veřejné služby v České republice, zhodnotit její kvalitu, zdůraznit nedostatky a hlavně analyzovat možnosti a úskalí nezbytné nové právní úpravy poměrů ve veřejné službě.

Tímto tématem se zabývám a na bakalářskou práci navazuji nejen proto, že mě problematika veřejného života dlouhodobě zajímá, ale také proto, že jsem přesvědčen o hluboké

smysluplnosti co nejrychlejšího pokroku na cestě k větší modernizaci a kvalitě veřejné správy. Vždyť ta ovlivňuje život nás všech a vzájemné interakci se dříve či později nevyhne nikdo z nás. Snad to nebude znít nadneseně, budu-li tvrdit, že kvalita veřejné správy výrazně ovlivňuje kvalitu života občanů. Jsem rád, že jsem se rozhodl touto důležitou problematikou zabývat.

Přestože mám v úmyslu vyjádřit k hlavním bodům práce i vlastní názor, přinést osobní pohled na věc, je skutečností, že mnohé již k tomuto tématu bylo řečeno a je nutno vycházet z dostupných zdrojů. Vlastní možnosti přijít s nějakým novým návrhem jsou proto skromné. V tomto čase a této úrovni vlastního poznání a s respektem k šíři a hloubce problematiky jsem kriticky prostudoval velkou část dostupné literatury, chci dané téma jasně sestavit a dát různé přístupy a názory citovaných autorů do vzájemných souvislostí a vytvořit tak kvalitní přehled, který by mohl sloužit jako zdroj dostačujících informací komukoliv, kdo se tématem nezabývá do hloubky. Konkrétně pro mě bude tato diplomová práce užitečným a nutným seznámením se s předmětem dalšího výzkumu.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

## 1. POJETÍ A KRITÉRIA SPRÁVNÍCH REFORM

### 1.1. Základní teoretické pojmy

> **Veřejná správa** - z hlediska materiálního lze na veřejnou správu pohlížet jako na činnost státních nebo jiných veřejných institucí. Z hlediska formálního je veřejná správa soustavou institucí, jež mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly. Veřejná správa se dělí na státní správu a samosprávu. [14]

> **Státní správa** – státní správu můžeme chápat jako realizaci výkonné moci státu. Je organizační činností vymezenou právními předpisy, které za její výkon činí odpovědnými určité instituce. Subjektem státní správy je stát představovaný organizačními složkami státu, správními úřady, které vykonávají správu jménem a v zájmu státu *přímo*. Subjektem státní správy mohou být rovněž veřejnoprávní korporace nebo jejich orgány, na něž byl zákonem nebo na základě zákona přenesen výkon státní správy. V tomto případě subjekty vykonávají státní správu *nepřímo*.

> **Samospráva** – právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu a ve vlastní odpovědnosti. Své úkoly plní samospráva vlastními silami a prostředky. Mezi orgány samosprávy neexistují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, ani mezi orgány samosprávy a orgány státní správy. Státní správa v zákonem stanovených případech a způsobech dozoruje činnost samosprávy. Veřejná moc realizovaná prostřednictvím samosprávných subjektů je decentralizovanou státní mocí. Samospráva se člení na *územní, zájmovou a profesní*.

> **Působnost** – stanovuje předmět a rozsah správní činnosti, pro jejíž realizaci je orgán veřejné správy příslušný a stanovuje právní prostředky, jimiž má plnění úkolů zabezpečovat (pravomoc).

[17]

> **Samostatná působnost** – samostatná působnost je vlastně vytyčení hranic samosprávy. Do samostatné působnosti patří především záležitosti, které jsou v zákoně o obcích a krajích taxativně vyjmenovány jako pravomoci jednotlivých orgánů. Základ pro samostatnou působnost se nalézají i v dalších zákonech, zejména o školství, zdravotnictví aj. Při výkonu samostatné působnosti se samosprávný orgán řídí zákony a právními předpisy vydanými na základě zákonů, jde-li o vydávání obecně závazných vyhlášek, řídí se jen zákony. [21]

- > **Přenesená působnost** – přenesená působnost vyplývá ze zvláštních zákonů o jednotlivých úsecích státní správy. Samosprávné orgány jsou pak povinny zabezpečit úkoly státní správy, které jsou jim ze zákona svěřeny. Stát však, trochu nesystémově, není povinen provést plnou úhradu nákladů na výkon státní správy, pouze je povinen poskytovat příspěvek na tyto náklady. [21]
- > **Věcná působnost** – určuje druh činnosti.
- > **Územní působnost** – stanoví, na jakém území může příslušný orgán správní činnost vykonávat.
- > **Všeobecná působnost** – na určitém území se soustřeďuje výkon veřejné správy zpravidla u jednoho vykonavatele. Na určitém území přísluší působnost ve všech záležitostech jednomu vykonavateli.
- > **Speciální působnost** – vymezuje rozdělení veřejných úkolů podle jejich věcné příslušnosti. Správu určitých záležitostí svěřuje zákon určitému ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu. Může také dojít k organizačnímu členění uvnitř jednoho subjektu veřejné správy (Ministerstvo práce – úřad práce). [17]
- > **Spojený model výkonu územní veřejné správy** – je jedním ze základních organizačních pilířů našeho současného systému veřejné správy. Spočívá v tom, že kromě samostatné působnosti zajišťují příslušné územní samosprávné celky také ve vymezených správních obvodech výkon státní správy v přenesené působnosti. [14]

## 1.2. Transformace a reforma veřejné správy

**Transformace veřejné správy** je spjata s přechodem veřejné správy od veřejné správy politického a státního systému totalitního typu k demokratické veřejné správě v podmínkách pluralitního politického systému, legitimacy orgánů veřejné správy, záruk územní samosprávy a uplatňování zásad právního státu. Akcent v demokratické veřejné správě nespočívá v realizaci vrchnostenských aktů, ale v jejím pojetí jako služby veřejnosti. [1]

Transformace veřejné správy představuje kategorii vhodnou spíše pro označení základních systémových změn ve veřejné správě představujících organickou součást celospolečenského transformačního procesu. Transformace v sobě obsahuje dva aspekty.

*První aspekt* se vztahuje k odmítnutí bezprostředního ideologického ovlivnění veřejné správy a k personálním a organizačním změnám vyplývajícím z posunu ve funkci veřejné správy ve společnosti a v metodách jejího uplatňování. Z tohoto pohledu představuje transformace relativně krátkodobý proces, který ovlivnil průběh první etapy reformy veřejné správy. Tuto etapu můžeme situovat zhruba do let 1989-1993. Druhou etapu probíhající zhruba od roku 1997 do roku 1998 již první aspekt transformace neovlivnil, neboť příslušné procesy byly ukončeny. *Druhý aspekt* transformace se vztahuje k vytváření dlouhodobého prostředí srovnatelného s prostředím pro fungování veřejné správy v zemích, mezi které se ČR na základě transformace má zařadit, tedy ve vyspělých západoevropských státech. Uvedený druhý aspekt transformace představuje změnu přístupů a metod působení veřejné správy ve směru uplatnění kritérií demokracie, právního státu, správní kultury a etiky atd.. [4]

Proces transformace je hlubší než reforma, je spojen se systémovými změnami. Souvisí se systémovou změnou společnosti jako celku. Vždy je procesem uzavřeným – probíhá po určitou dobu. Trvá však rozdílnou dobu. Po určité době je ovšem uzavřen. Např. odstranění politických prvků z ústavy, nebo změny personální – stačí na to několik týdnů. Je to proces jednorázový. Záleží na vývoji společnosti a jaké vlivy ve společnosti působí. Neprobíhá ve všech státech. Probíhá tam, kde má specifické důvody. Jednoznačně převažuje **diskontinuita** – změna východisek. **Diskontinuita obsahová** – mění se obsah. Uplatňuje se taky kontinuita – zachování určité stability. Existují taky obecné mechanismy, které nepodléhají kritériím společenského uspořádání. Je zde důležitá **formální kontinuita práva** – veškeré změny se dějí tak, aby byly pozměnitelné z právního řádu. Ke každé změně práva je nutno dodržet proces, který je předepsán ústavou. Z počátku je to obtížné, protože jsou zde orgány, proti kterým změny působí. Transformace veřejné správy probíhá ve střední Evropě od roku 1989. Nyní však už převažují reformní procesy.

**Reformy veřejné správy** charakterizují systémové změny v organizaci, fungování a dělbě kompetencí, projevující se především ve změnách územní a funkcionální organizace veřejné správy v souladu se zárukami právního státu, lidských a občanských práv a svobod, územní samosprávy i potřebným stupněm decentralizace moci. Tyto reformy probíhaly v postsocialistických zemích zpravidla souběžně se zásadními transformačními změnami v ekonomice a politicko-státním systému. [1]

Reforma veřejné správy je stálým tématem vývoje správního systému. V **širším slova smyslu** je procesem přizpůsobování správy požadavkům, které na ni společnost klade. Otázkou je, zda v dané fázi tyto požadavky vedou k vývoji **kontinuálního procesu** s reformními prvky nebo zda se **v užším smyslu** prosazuje soubor **diskontinuitních**, vzájemně provázaných procesů v ekonomické, legislativní a organizační sféře a v prostorovém uspořádání správy. [4]

### 1.3. Cíle a kritéria správních reforem

- **Demokracie** – moc je vykonávána prostřednictvím volených zástupců, musí být zaručeny svobody a práva jedince ve společnosti. Je nutno respektovat potřeby, spolupráci, svobodu vyjadřování, právo na informace, petiční právo, zapojení veřejnosti aj..
- **Právní stát** – stát založený na politickém systému, ve kterém je právnímu řádu podřízena i státní moc. Nutným předpokladem je právní jistota, tedy zejména jednoznačnost a vymahatelnost práva. Neméně důležitým principem právní jistoty je nezměnitelnost právního řádu. To znamená, že občan může od systému očekávat některé stálé hodnoty (např. nezávislou soudní moc), neznamena to však, že nemůže docházet k dílčím změnám. [20]
- **Efektivnost** – efektivnost činnosti veřejné správy se projevuje nejen ve vlivu na hodnoty ekonomicky měřitelné, ale i ekonomicky neměřitelné. To se týká dopadů na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost a provázanost procesů v území, životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd. a v konečném výsledku na kvalitu života a spokojenost obyvatel. [4]
- **Správní kultura a etika** – otázky správní kultury a etiky mohou být reformou veřejné správy dotčeny pouze v tom případě, že mechanismy státní a veřejné služby, opírající se o výše uvedené principy dokážou zajistit reálné chování jak úředníků, tak politiků ovlivňujících jejich práci. Slovní zdůraznění etických principů ve veřejné správě, přijímání etických kodexů zde nehraje hlavní roli. Reforma veřejné správy může být úspěšná v tom směru, pokud politická sféra bude vyžadovat od úředníků plnění požadavků správní kultury a etiky i odborné kvalifikace na prvním

místě a sama bude respektovat z toho vyplývající stupeň autonomie veřejné správy. [4]

- **Modernizace a informatizace** - modernizace veřejné správy se realizuje v jejích změnách, které probíhají nezávisle na kvalitativních změnách veřejné správy, popřípadě na územní nebo funkcionální reformě veřejné správy. Mezi nástroje modernizace veřejné správy náleží **e-government**, který vede k rychlejšímu a efektivnějšímu poskytování služeb veřejné správy občanům i právnickým osobám. [1]
- **Europeizace** – vliv ekonomické liberalizace a globalizace na veřejnou správu, vliv mezinárodních a nadnárodních institucí na veřejnou správu v podmínkách jednotlivých států a jejich členství v EU. Z tohoto evropského komunitárního práva, ale i z širšího rámce evropského práva, jak je vyjádřeno v dokumentech Rady Evropy, vychází proces *europizace veřejné správy* v evropských státech. [19]
- **Dobrá správa** - Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů veřejné správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. [6]
- **Oborové kritérium** – reforma veřejné správy musí být realizována v různých oborech. Reforma musí přihlížet ke vztahům jednotlivých oborů. Zvažuje se vhodnost decentralizace, přenesené a samostatné působnosti v daném oboru apod..
- **Decentralizace** – přenechání části výkonu veřejné správy samostatným subjektům odlišným od státu. Typickým příkladem je výkon veřejné správy samosprávnými orgány v oblasti územní samosprávy. Znamená to, že určité správní činnosti se vyřizují na nižší instanci. Na nižší stupeň řízení je přeneseno více úkolů, pravomocí a odpovědnosti. Decentralizovaný orgán vykonává veřejnou správu relativně samostatně a z vlastní iniciativy. [17]
- **Dekonztrace** – tento princip se týká rozdělení funkcí (kompetencí) mezi jednotlivé stupně stejné organizační soustavy. Může jít o rozdělení kompetence mezi články dané organizace vertikálně nebo horizontálně. [17]
- **Dekonztrace vertikální** – znamená přesun působnosti a pravomoci na nižší úroveň. Mezi různými úrovněmi je pak vztah nadřízenosti a podřízenosti. [17]



- **Dekonzcentrace horizontální** – rozdělování funkcí na stejné úrovni mezi více orgánů (rozdělování ministerstev). Vznikají organizační jednotky, které si nejsou navzájem nadřizeny a podřizeny, nýbrž funguje mezi nimi princip součinnosti a spolupráce. Předpokládá se rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného systému. [17]
- **Subsidiarita** - zásada, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům. Vyšší úrovně správy mají rozhodovat jen tam, kde si to povaha věci vyžaduje. Například rozhodování o dětských jeslích nebo parku má patřit do kompetence obce, kdežto univerzita nebo dálnice má být v kompetenci kraje nebo státu. Princip subsidiarity je tak prohloubením myšlenky demokracie, je opakem centralismu a zdůrazňuje decentralizaci a úlohu samospráv. [18]
- **Transparentnost veřejné správy** – průhlednost veřejné správy, kdy procesy podléhají vnitřní i veřejné kontrole.

#### 1.4. Organizační a institucionální výstavba územní veřejné správy v ČR

V roce 1990 bylo prostorové uspořádání veřejné správy založeno na výsledcích územně správní reformy z roku 1960. V územně správní reformě z roku 1960 se změnilo uspořádání krajů a okresů způsobem, který značně vzdálil toto uspořádání od přirozených mikroregionů a mezoregionů, nerespektoval řadu geograficky odůvodněných center v území a v některých případech i roztrhal spádové obvody uvedených center. V sedmdesátých a osmdesátých letech došlo k procesu integrace obcí, při kterém byl redukován jejich počet téměř o jednu třetinu. Tato integrace probíhala v podmínkách direktivního řízení a tedy bez ověřeného souhlasu občanů. Navíc objektivně vzniknul problém snížené efektivnosti výkonu správy v malých obcích. [4]

Po roce 1989 vyvrcholily tenze a úsilí o návrat ke stavu existujícímu před těmito procesy. V první řadě se projevil rozpad většiny obcí administrativně sloučených v předcházejících letech. Tím se zvýšila rozdrobenost struktury územní veřejné správy. Problém zvýšení efektivnosti výkonu správy v malých obcích a podpory jejich svazků a dalších forem spo-

lupráce tak stále zůstává jedním z nejdůležitějších problémů reformy územní veřejné správy. [4]

Současná struktura české územní správy je výsledkem především dvou výrazných etap reformního procesu, které proběhly v letech 1990-1992 a od roku 1997 dosud. V rámci I. etapy byly nahrazeny národní výbory novými orgány samosprávy a státní správy. Obnovení obecní samosprávy bylo nejméně sporným bodem reformního procesu, neboť se dalo vycházet ze stoleté tradice obecního zřízení od roku 1848 do roku 1938-1939. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady, s jejichž existencí se původně počítalo pouze krátkodobě, na období 1-2 let. [8]

Stávající okresy, ale i kraje zůstaly zachovány (později přibyl okres Jeseník). Význam krajů se ovšem zmenšil zrušením krajských národních výborů. [4]

Jako sporná se jevila otázka vyšší samosprávy, především z hlediska uplatnění krajského nebo zemského zřízení. Koncepce krajského zřízení zcela převážila zejména vlivem výrazné koncepce unitárního státu a snahy uplatnit spíše integrativní tendence po rozdělení federace, díky potřebě vytvořit veřejnou správu na mezuregionálním stupni, zatímco zemské zřízení by se pohybovalo spíše na makroregionální úrovni a nemělo podporu hlavně v zemi České. [8]

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, stanovil nové samosprávné kraje, které ve svém principu představovaly územní členění obdobné systému přijatému územně správní reformou z roku 1949. Územní uspořádání z roku 1960 bylo tedy výrazně narušeno, nikoliv však odstraněno, neboť některé specializované orgány státní správy a soudy si ponechaly členění podle starých krajů. Vznikla tím paralelní existence dvou systémů územně správního uspořádání s odlišnými prostorovými východisky. [4]

K zániku okresních úřadů vedla snaha o další prostorovou decentralizaci, sjednocení modelů územní veřejné správy po vytvoření spojeného modelu v krajích a konečně zde významnou roli hrálo i nevyhovující územní uspořádání okresů z roku 1960. Uvedený problém byl nakonec řešen až v rámci 2. fáze ve druhé etapě reformy územní veřejné správy v roce 2002 zřízením 205 obcí s rozšířenou působností, na které přešla většina kompetencí okresních úřadů, přičemž zbývající kompetence přešly z větší části na kraje a výjimečně na orgány státu. [8]

V souvislosti se zrušením okresních úřadů bylo často namítáno, že okresní uspořádání má na území ČR dlouholetou tradici a narušuje se historicky vzniklá struktura. Při hodnocení těchto námitek je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že okresy z roku 1960 byly územně zcela diskontinuitní s vývojem okresního uspořádání v předcházejících desetiletích. Uspořádání, ale i počet obcí s rozšířenou působností představuje výraznější kontinuitu s historickým vývojem do roku 1948 než okresy vytvořené územně správní reformou z roku 1960. [4]

Otázkou zůstává vhodnost zavedení spojeného modelu výkonu veřejné správy na mikroregionální úrovni.

## 2. REFORMA KVALITY A OBSAHU VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY

### 2.1. Modernizace a efektivnost veřejné správy

Mezi nástroje modernizace veřejné správy dlouhodobě náleží zavádění a používání informační a komunikační technologie (ICT), která vede k rychlejšímu a efektivnějšímu poskytování služeb veřejné správy občanům i právnickým osobám. Nakolik zavádění *ICT*, neboli *e-Government* usnadňuje a rozšiřuje kontakt orgánů veřejné správy s občany, podporuje tím demokratickou iniciativu a participaci občanů a všech složek občanské společnosti na výkonu veřejné správy a tím i rozvíjení demokracie. Tím, že z velké části může eliminovat osobní kontakt s úřady, stává se i prostředkem bránícím korupci. Uplatňování ICT vyžaduje státní informační politiku a potřebnou zákonnou úpravu informačních systémů ve veřejné správě (zák. č. 369/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů). Používání ICT je spojeno s řešením celé řady závažných právních otázek, zejména spojených se zajišťováním bezpečnosti informačních systémů veřejné správy, s elektronickým podpisem a jeho využitím, s elektronickým podáním a doručováním, s ochranou osobních údajů apod.. [1]

Efektivnost činnosti veřejné správy se projevuje nejen ve vlivu na hodnoty ekonomicky měřitelné, ale i ekonomicky neměřitelné. To se týká dopadů na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost a provázanost procesů v území, životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd. a v konečném výsledku na kvalitu života a spokojenost obyvatel. [4]

Pokud jde o náklady spojené s vlastním provedením reformy, jsou obvykle relativně nízké jak ve srovnání se zásahy do jiných sfér společnosti, např. s investicemi do infrastruktury, ale zejména jsou nízké ve srovnání s náklady, které mohou vzniknout v budoucnosti nevhodným nastavením podmínek pro fungování systému veřejné správy. Z provedené úvahy vyplývá, že hodnocení efektivnosti realizovaných reforem veřejné správy v ČR je zatím vzhledem ke krátkému odstupu od reformy obtížné a vyžaduje uskutečnění dalších analýz. Náklady na samotné provedení reformy byly relativně minimalizovány využitím stávajících správních struktur, takže byly spojeny spíše se změnou územního uspořádání a zvýšením počtu správních jednotek v území, což je ovšem logický důsledek prostorové decentralizace. [4]

## 2.2. Reforma ústřední státní správy

Z teoretického hlediska vychází reforma ústřední správy především z poznatků správní vědy a teorie organizace, které je ovšem třeba dovést do zcela konkrétních řešení problémů struktury a funkce ústřední správy v daných konkrétních podmínkách. Aplikovatelnost teoretických poznatků je ztížena existencí specifických rysů veřejné správy vyplývajících z její společenské funkce, vyšší potřeby objektivity, výraznější právní regulace atd.. Nelze proto mechanicky využít poznatků dosažených v obecné teorii organizace nebo při studiu soukromé správy. Reforma územní správy se koncepčně analyzuje v příslušném orgánu ústřední státní správy, popřípadě ve speciálním orgánu typu státního úřadu, vládní komise apod. Další ústřední správní úřady jsou zainteresovány na výsledku jen v omezené míře dané územní dimenzí jimi regulovaných procesů. Naproti tomu reforma ústřední správy se vytváří v prostředí subjektů, které jsou touto reformou dotčeny ve své podstatě a tam také probíhá její primární posuzování. Případný zájmový konflikt tedy mnohem více ztěžuje koncepci a zejména praktickou realizaci reformy. [4]

## 2.3. Reforma veřejné služby

### 2.3.1. Pojem a vývoj veřejné služby obecně

Právní termín veřejná služba se používá pro označení právního postavení veřejných zaměstnanců. Podle kontextu se tímto výrazem někdy rozumí též veřejní zaměstnanci nebo jejich činnost. Veřejné zaměstnance lze definovat těmito *pojmovými znaky*: zaměstnanecký poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, vykazující určitou trvalost, spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů, zaměstnání placené z veřejných prostředků. V nejširším rozsahu lze veřejnými zaměstnanci rozumět zaměstnance veřejného sektoru, tedy státu, územní samosprávy, veřejných služeb. Vzhledem k různorodosti této široké kategorie se právní postavení jednotlivých skupin veřejných zaměstnanců (soudců, státních zástupců, příslušníků ozbrojených sborů apod.) postupně diferencovalo a osamostatňovalo. Dnes se veřejná služba vztahuje převážně k právnímu postavení civilních zaměstnanců veřejné správy. [3]

Pojem veřejná služba pochází jak terminologicky, tak pojmově z francouzského výrazu „service public“. A to ve smyslu zařízení, které poskytuje určité výkony anebo znamená

samotné pověření poskytovat tyto výkony v zájmu veřejného blaha. Veřejná služba je pojem, který je předmětem zájmu hned několika vědních disciplín, zejména ekonomie, sociálních věd a nakonec i práva. V jednom smyslu je veřejná služba ekvivalentem veřejného sektoru vůbec. V druhém smyslu se používá k charakteristice veřejných činností v zájmu obecného blaha a obecného národního zájmu. Veřejná služba má v zásadě tři faktory a to formální, spočívající v přiřítání činnosti veřejně právnímu subjektu, funkční, znamenající realizaci určitých činností v obecném zájmu a materiální, který předpokládá aplikaci určitého specifického právního režimu. Jsou rozlišovány veřejné služby správního charakteru, zahrnující klasické správní úkoly a oblasti, jakými jsou obrana, školství, pozemní komunikace na straně jedné a na druhé straně hospodářské činnosti, které nejsou nutně spojeny s výkonem státní moci, ale které stát přiřadil do veřejné oblasti s ohledem na činnosti relevantní pro veřejný zájem, aniž by při výkonu těchto činností bylo aplikováno veřejné právo. [7]

Veřejná služba patří ke klasickým institutům evropského veřejného, především ústavního a správního práva. V 19. a počátkem 20. století se takto prosadila na větší části evropského kontinentu. Historický proces formování veřejné služby souvisel s konstituováním právního státu. Právní nauka a judikatura věnovala důvodům vyčlenění „úřednického“ (služebního) práva z obecného smluvního (soukromoprávního) zaměstnaneckého režimu a jeho veřejnoprávní povaze značnou pozornost. Jde především o zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřebu těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele. Veřejný zaměstnanec může být svým ustanovením povolán k aktivní účasti na výkonu veřejné správy a někdy – v oboru státní správy – může být pověřen tvořením státní vůle. Proto se nevystačilo vždy se soukromoprávním služebním poměrem, nýbrž postupem doby byl vytvořen služební poměr upravený speciálními předpisy, odpovídajícími potřebám výkonu veřejné správy. [3]

Úlohou právní regulace veřejné služby je tedy zajistit personální předpoklady pro výkon veřejné správy. To zahrnuje zejména stanovit požadavky na výběr veřejných zaměstnanců a na výkon služby. Klíčovým pojmem veřejné služby je profesionalita. Přijímání do služby, služební postup, hodnocení a odměňování se mají řídit odborným hlediskem. Součástí profesionální veřejné služby je profesionální etika, nezbytný předpoklad nestranného odborného výkonu veřejné správy. Důraz je kladen na předcházení a potírání korupce. Pokud se

uplatňuje politická korupce a politické protekcionářství na úkor odborného principu, dochází k politizaci správy. Pouze v tomto smyslu lze chápat nezávislost veřejného úředníka – jde o osobní nezávislost na politicích. K ochraně veřejné správy před politizací se veřejným zaměstnancům stanoví povinnost politické nestrannosti a zdrženlivosti a konstituuje se profesionální personální řízení založené na kritériu odbornosti. [3]

Veřejnou službu můžeme charakterizovat pomocí hodnot a principů, kterými se řídí. Jde hlavně o nestrannost, bezúhonnost, objektivní způsob výběru do služby a služebního postupu, založené na kritériu schopností a odpovědnost. Tyto tradiční hodnoty tvoří étos veřejné služby. [3]

Do podoby veřejné služby se promítají klasická dilemata veřejné správy. Týká se to zejména na principu demokracie a efektivity (například rovný přístup k veřejným funkcím versus určitá volnost při obsazování zvláště nejvyšších služebních míst). Dále politiky a správy. Oddělení personálního řízení od řízení politického patří k základním principům demokratické veřejné služby. Úředníci ale musí dostát nejen standardům správy, musí být i citliví k obecnému politickému mínění. Správa může být teoreticky oddělena od politiky, to ji však nezabaví politické agendy. Ministr je ústavně odpovědný za činnost ministerstva a její efektivnost. Je proto důležité, aby veřejná správa byla pod politickou kontrolou. Dále je důležitý požadavek stability a pružnosti. Veřejná služba je stabilizujícím prvkem správy, vyvažujícím střídání politiků, její hodnota spočívá mj. v nashromážděné zkušenosti. Významné je i uplatnění principu centralizace (zajištění konzistence jednotného řízení veřejné služby) a decentralizace, zohledňující odlišnosti jednotlivých úseků správy a služeb, které úřady zajišťují. [3]

Přes proces evropské integrace a rostoucí internacionalizace, včetně stále naléhavěji uplatňovaného přejímání dobré či nejlepší praxe v rámci benchmarkingu, zůstává vývoj státní služby a její reformy v rámci EU značně heterogenní a jen stěží lze uvažovat o nějaké výraznější konvergenci směřující k jednotnému systému státní služby. [5]

V průběhu 20. století prošla veřejná služba mnoha zásadními změnami, ovlivněnými následujícími faktory. Rozvinutím koncepce veřejné správy jako služby, odvozující svou legitimitu od lidu jako zdroje veřejné moci, uskutečňované prostřednictvím lidem volených zástupců. Princip veřejné kontroly a široce pojatý princip odpovědnosti správy se promítá do hodnotové orientace a právního postavení veřejné služby. Ústřední místo v ní zaujímá

věrnost ústavě a demokratickým principům. V podmínkách publicity a veřejné kontroly se prosazuje povinnost zveřejňovat informace, které má správa v držení. V současnosti lze odepřít poskytnutí informací jen za podmínek úzce vymezených zákonem. Uplatňuje se zásada proporcionality (jen potřebná omezení práv) rozvinutím konceptu občanských práv a svobod. Důraz je kladen na efektivnost správy, podložený potřebou redukovat veřejné výdaje, spojené s nárůstem veřejných úkolů a úřednictva, které je zajišťuje. [3]

Oslabení tradiční morálky si vynutilo určitou kompenzaci v podobě etických kodexů, občanské charty nebo kodexů chování veřejných zaměstnanců, které mj. poskytují občanům informace o jejich právech a o povinnostech úředníků, což přispívá k aktivaci veřejné kontroly správy. [3]

Zvláštní pozornost si zaslouží doktrína odpovědnosti veřejné správy. Lze rozlišovat odpovědnost v obecném (pozitivním, širším) smyslu slova, odpovědnost za náležitý, efektivní výkon veřejné správy, která se uplatňuje veřejnou institucionalizovanou (parlament) a ne-institucionalizovanou (např. petice) kontrolou a povinností veřejné správy informovat veřejnost. Dalším druhem odpovědnosti je odpovědnost za porušení právních povinností. Projevuje se v tom, že se vztahuje i na povinnost, vyplývající z interních směrnic a příkazů nebo v možnosti uložit sankci za porušení některých služebních povinností i po skončení služebního poměru. [3]

Veřejná služba (stejně jako organizace veřejné správy) nepatří do sféry právní regulace Evropské unie. Nepřímo ovšem požadavky EU na schopnost veřejné správy členských zemí zaručit implementaci a aplikaci unijního práva stále více ovlivňují právo členských zemí i v této oblasti. Základní principy, vymezující postavení veřejných zaměstnanců v Evropě, jsou formulovány jako příloha Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. [3]

### 2.3.2. Systémy státní služby

Rozlišují se tedy dva základní systémy veřejné služby:

- **Kariérní systém** - spočívající na zákonné (zpravidla veřejnoprávní) úpravě služebních vztahů. Jeho základními znaky jsou právně garantovaný trvalý služební poměr a služební a platový postup. Podmínky jsou nastaveny tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Výhodou pro veřejnou správu je profesionální, loajální a zkušený aparát. V klasické podobě (např. u nás za první re-



publiky, ve Francii, v Německu) zahrnuje tzv. *definitivu*, tj. zásadní nevyhovědítel-nost služebního poměru ze strany zaměstnavatele (výjimkou je krajní případ uložení nejvyšší disciplinární sankce propuštění ze služby).

- **Smluvní systém (meritní systém)** - uplatňuje se v USA, v severských zemích a postupně se prosazuje i v dalších evropských zemích, zejména pro zaměstnance veřejných služeb. Základem je katalog služebních míst. Na nově vytvořené nebo uvolněné místo se mohou hlásit uchazeči z veřejného i soukromého sektoru. Rozhodují schopnosti, ověřovaná zpravidla ve výběrovém řízení. Zaměstnanecké vztahy se řídí smlouvou a předpisy, které vyjadřují specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Výhodou systému je pružnost a adaptabilita aktuálním potřebám. Větší fluktuace má své nevýhody, zároveň však působí proti kastovníctví a úzkému resortismu a přináší do veřejné správy zkušenost, soutěživost a výkonnost soukromého sektoru. [3]

### 2.3.3. Podstata a účel veřejné služby

S výjimkou několika řídkých literárních pokusů se **pojem veřejná služba** v odborné literatuře nevyskytuje. To je překvapivé, protože uvedený pojem je součástí práva komunitárního a v několika kontinentálních evropských zemích má dlouholetou tradici. Pojem veřejné služby, ač není součástí běžné právní terminologie, ve skutečnosti v české pozitivně-právní úpravě existuje a možná byl v našem právu pevně zakotven a to v době totalitárního státu, pro který byla příznačná existence monopolů služeb. O službě veřejného sektoru v pravém slova smyslu však lze uvažovat jen za existence tržního hospodářství a sociálně-právního státu. Veřejná služba však v současné době existuje a má několik forem. Pojmy jako univerzální služba či regulační orgány, jakými jsou například Rada pro televizní a rozhlasové vysílání, Telekomunikační úřad apod., jsou již delší dobu v důsledku komunitární legislativy součástí českého právního řádu. Přesto však, zejména z právního a ekonomického hlediska, není pojem veřejné služby jednoznačný. Vede se odborná diskuse ohledně jeho samotné podstaty a existence. Jde zejména o míru zasahování veřejného sektoru do tržních mechanismů a fungování zejména některých sektorů hospodářství. Proti sobě stojí několik principů ovládajících sociální a hospodářskou politiku Evropské unie a hlavně princip svobodné soutěže na straně jedné a princip sociální koheze na straně druhé. Na úrovni státních celků jde o principy sociálního státu versus princip státu liberálního oproš-

těného od paternalistických zásahů. To jsou některé základní problémy, které představují pozadí veřejné služby. [7]

**Selhávání trhu si vynucuje existenci veřejných služeb.** Rozeznáváme obvykle tyto typy nedokonalostí:

- **Veřejné statky** - jde o položky, které nejsou předmětem rivality ve spotřebě či konzumu a jejich počet je uzavřený. Veřejnými statky jsou například vnější bezpečnost, ochranná opatření jako jsou majáky či protipovodňová opatření apod.. Takové statky nemohou být předmětem volného trhu.
- **Externí účinky** – jde o pozitivní nebo negativní ohrožení hospodářských subjektů jinými hospodářskými subjekty. Pozitivní externí účinky znamenají, že při výrobě nebo konzumu statků či plnění vznikají u třetích osob zisky či výhody. Jde například o vzdělání nebo zdravotní prevenci. Ani tyto činnosti nejsou schopné plného rozvoje v celém svém rozsahu ve volné konkurenci.
- **Přírozené monopoly** – příčinou jejich existence jsou speciální struktury nákladů, respektive jejich nedělitelnost. Zpravidla totiž nelze konkurovat provozovateli rozvodu vody či jiných síťových zařízení, neboť náklady na jejich vybudování a další investice neskýtají naději možného zisku.
- **Informační nedostatky** – nedostatky v informovanosti znamenají, že všichni účastníci na trhu mají pouze nedostatečné znalosti o relevantních faktorech. I v těchto případech je třeba, aby se angažoval veřejný sektor. [7]

Veřejná moc jako výkonnostní faktor je v prostředí tržní ekonomiky méně efektivní ve srovnání se soukromým sektorem. Mechanismy fungování (řídící, kontrolní aj.) činí veřejný sektor nutně těžkopádným. Absence přímé osobní závislosti na výsledku činnosti je jeho výrazným handicapem. Příčina tohoto jevu spočívá v lidské mentalitě, která ve své základní orientaci a v rámci evropské civilizace způsobuje nižší výkonnost veřejného sektoru. Principy sociálního státu a sociální soudržnosti si vynucují další existenci veřejné služby. Veřejnou službou v tomto smyslu rozumíme povinnost veřejného sektoru zajišťovat poskytování určitých hospodářských plnění, životní standard obyvatelstva a přispívat tak k odstraňování sociálních a jiných rozdílů. Tuto činnost je povinen stát zajistit. Veřejnou službu může uskutečňovat veřejný sektor sám nebo prostřednictvím soukromoprávních subjektů.

Obsahem veřejné služby je nárok občana a povinnost veřejného sektoru. Povinnost veřejného sektoru zahrnuje i povinnost institucionálního vybavení a kontrolního zajištění fungování veřejné služby. [7]

### 2.3.4. Pojem státní služby

Státní služba je důležitou složkou státní správy, neboť pod pojmem státní služba obvykle rozumíme právní poměry zaměstnanců ve státní správě. Někdy se jí rozumí přímo i tito zaměstnanci anebo činnosti, jež vykonávají. Pojem státní služba může mít v jednotlivých zemích různý obsah a rozsah. Státní služba je v různých státech organizována různě, a to i v členských státech Evropské unie. Tato různorodost se týká kategorií státních zaměstnanců, správních úrovní a různých sektorů v rámci veřejné služby. [5]

Pokud jde o kategorie státních zaměstnanců, v Evropě se rozlišují se především kategorie veřejnoprávní zaměstnanci, zaměstnanci na soukromoprávním smluvním základě, manuální pracovníci, zaměstnanci zaměstnaní na základě kolektivních dohod, pracovníci mající individuální dohody, což jsou především vedoucí řídicí pracovníci s vysokými platy, jimiž se kompenzuje u těchto manažerů neexistence definitivy například v Dánsku. V Itálii přešla většina státních zaměstnanců pod jurisdikci všeobecného zákoníku práce na základě individuálních pracovních smluv a pouze menšině byl ponechán veřejnoprávní status státního zaměstnance, například nejvyšší úředníci v ministerstvech, prefekti, diplomaté a univerzitní profesori. V některých zemích je státní služba specificky organizována podle jednotlivých správních úrovní. Nejtypičtějším příkladem je francouzská veřejná správa, která se člení na občanskou státní službu a dále na územní státní službu a státní zdravotnickou službu, z nichž každá se dále vnitřně člení. [5]

Výchozími pojmy u nás jsou správní úřad, státní služba, obor služby a služební místo. Zaměstnanec vykonává státní službu na služebním místě v oboru služby, na které byl jmenován. Obor služby je úsek činnosti služebního úřadu, vyplývající z jeho působnosti, stanovené zákonem. Obory služby stanoví vláda nařízením. Správním úřadem jsou ministerstva, ústřední správní úřady, ostatní správní úřady. Správní úřad je služebním úřadem. [3]

Tab.1 Přehled správních úřadů

Název správního úřadu	Zařazení správního úřadu (SÚ)
<b>Úřad vlády ČR</b>	Ústřední správní úřad
<b>Ministerstvo zahraničních věcí</b>	Ministerstvo
<b>Ministerstvo obrany</b>	Ministerstvo
Armáda ČR	Podřízený SÚ s celost. působností
Vojenská policie ČR	Podřízený SÚ s celost. působností
Krajská vojenská velitelství	Podřízený SÚ s územní působností
Újezdni úřady	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Ministerstvo financí</b>	Ministerstvo
Finanční ředitelství	Podřízený SÚ s územní působností
Finanční úřady	Podřízený SÚ s územní působností
Generální ředitelství cel	Podřízený SÚ s celost. působností
Celní ředitelství	Podřízený SÚ s územní působností
Celní úřady	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Ministerstvo práce a sociálních věcí</b>	Ministerstvo
Úřady práce	Podřízený SÚ s územní působností
Česká správa sociálního zabezpečení	Podřízený SÚ s celost. působností
Státní úřad inspekce práce	Podřízený SÚ s celost. působností
Oblastní inspektoráty práce	Podřízený SÚ s územní působností
Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	Podřízený SÚ s celost. působností
<b>Ministerstvo vnitra</b>	Ministerstvo
Hasičské záchranné sbory krajů	Podřízený SÚ s územní působností
Policie ČR	Podřízený SÚ s celost. působností
Národní archiv	Podřízený SÚ s celost. působností
Státní oblastní archivy	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Ministerstvo životního prostředí</b>	Ministerstvo
Česká inspekce životního prostředí	Podřízený SÚ s celost. působností
Správa Národního parku České Švýcarsko	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Ministerstvo pro místní rozvoj</b>	Ministerstvo
<b>Ministerstvo průmyslu a obchodu</b>	Ministerstvo
Státní energetická inspekce	Podřízený SÚ s celost. působností
Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva	Podřízený SÚ s celost. působností
Česká obchodní inspekce	Podřízený SÚ s celost. působností
Puncovní úřad	Podřízený SÚ s celost. působností
Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví	Podřízený SÚ s celost. působností
<b>Ministerstvo dopravy</b>	Ministerstvo
Úřad pro civilní letectví	Podřízený SÚ s celost. působností
Státní plavební správa	Podřízený SÚ s celost. působností
Drážní úřad	Podřízený SÚ s celost. působností
Drážní inspekce	Podřízený SÚ s celost. působností
<b>Ministerstvo zemědělství</b>	Ministerstvo
Pozemkové úřady	Podřízený SÚ s územní působností
Státní veterinární správa	Podřízený SÚ s celost. působností
Krajské veterinární správy	Podřízený SÚ s územní působností
Ústav pro státní kontrolu léčiv	Podřízený SÚ s celost. působností
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský	Podřízený SÚ s celost. působností
Státní rostlinolékařská správa	Podřízený SÚ s celost. působností
Státní zemědělská a potravinářská inspekce	Podřízený SÚ s celost. působností
Česká plemenářská inspekce	Podřízený SÚ s celost. působností

<b>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</b>	Ministerstvo
Česká školní inspekce	Podřízený SÚ s celost. působností
<b>Ministerstvo kultury</b>	Ministerstvo
<b>Ministerstvo zdravotnictví</b>	Ministerstvo
Státní ústav pro kontrolu léčiv	Podřízený SÚ s celost. působností
Krajské hygienické stanice	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Ministerstvo spravedlnosti</b>	Ministerstvo
Vězeňská služba	Podřízený SÚ s celost. působností
<b>Národní bezpečnostní úřad</b>	Ústřední správní úřad
<b>Český telekomunikační úřad</b>	Ústřední správní úřad
<b>Úřad průmyslového vlastnictví</b>	Ústřední správní úřad
<b>Český statistický úřad</b>	Ústřední správní úřad
<b>Český úřad zeměměřičský a katastrální</b>	Ústřední správní úřad
Katastrální úřady	Podřízený SÚ s územní působností
Zeměměřičský úřad	Podřízený SÚ s celost. působností
Zeměměřičské a katastrální inspektoráty	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Český báňský úřad</b>	Ústřední správní úřad
Obvodní báňské úřady	Podřízený SÚ s územní působností
<b>Energetický regulační úřad</b>	Ústřední správní úřad
<b>Úřad pro ochranu hospodářské soutěže</b>	Ústřední správní úřad
<b>Rada pro rozhlasové a televizní vysílání</b>	SÚ bez nadřízeného SÚ
<b>Správa státních hmotných rezerv</b>	Ústřední správní úřad
<b>Státní úřad pro jadernou bezpečnost</b>	Ústřední správní úřad

Pramen: Vláda ČR, [17]

Tab. 2 Jiné státní orgány

Jiné státní orgány	Zařazení
Česká národní banka	Ústřední banka, SÚ, bankovní dohled
Úřad pro zast. státu ve věcech majetkových	Organizační složka státu
Soudy	Zabezpečuje ministr spravedlnosti
Zastupitelské úřady v zahraničí	Výkon správy na úseku vnitřní správy
Bezpečnostní informační služba	Nepodřízená zpravodajská služba Kontroluje ji Poslanecká sněmovna
Úřad pro zahraniční styky a informace	Specifická zpravodajská služba
Státní fondy	Právnícké osoby pro finanční zabezpečení zvláštních úkolů
Pozemkové fondy	Spravuje pozemky ve vlast. státu
Český rozhlas, televize, tisková kancelář	Veřejnoprávní instituce
Úřad pro ochranu osobních údajů	Nezávislý orgán
Probační a mediační služba ČR	Nová instituce na poli trestní politiky

Pramen: Vláda ČR, [17]

### 2.3.5. Úředníci územních samosprávných celků obecně

Zákonná úprava poměrů samosprávných úředníků má v naší zemi (na rozdíl od některých jiných států) tradici. Její potřebnost je dána nejen obecným požadavkem na určitou míru

jednotnosti a koordinovanosti územní samosprávy, ale velkou roli zde hraje skutečnost, že tito úředníci vykonávají ve *spojeném modelu* výkonu územní veřejné správy vedle *samosprávné funkce též přenesenou státní správu*. Zákonem se tedy prosazuje zájem státu na řádném, kvalifikovaném výkonu též jeho úkolů a funkcí. *Úředníkem* se rozumí zaměstnanec ÚSC podílející se na výkonu správních činností v obecním (městském, krajském či jinak označeném) úřadu. *Správní činností* se zde rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti. [3]

Tab. 3 Současné územní orgány veřejné správy

Územní orgány veřejné správy	Působnost
14 krajských úřadů	přenesená, samostatná
205 obecních úřadů s rozšířenou působností	přenesená, samostatná
388 obcí s pověřeným obecním úřadem	přenesená, samostatná
6260 obecních úřadů	přenesená, samostatná

Pramen: sestavil autor

### 2.3.6. Otázka debyrokratizace

S efektivností veřejné správy a reformou veřejné služby souvisí i otázka její debyrokratizace. Pod pojmem byrokracie se dnes často chápou pouze negativní stránky historicky vzniklého fenoménu byrokracie. Teoreticky je však pojem byrokracie složitější a už od dob klasika sociologie a správní vědy Maxe Webera obsahuje významnou pozitivní stránku spojenou především s objektivizací a profesionalitou výkonu správních činností. Pokud se hovoří o debyrokratizaci, je třeba mít na paměti, že s omezením negativních projevů byrokracie, jako je sledování autonomních zájmů správního aparátu v rozhodování, přílišná formalizace na úkor obsahu rozhodnutí, zdlouhavost procesů apod., nemá být současně narušena objektivnost rozhodování a právní jistota dotčených osob. Velmi častou příčinou byrokratických postupů je obsahová nevyjasněnost, neschopnost věcného posouzení určitého problému, ze kterého se pak hledá východisko ve stupňování formálních bariér rozhodovacího procesu. V některých případech je to rovněž snaha vyhnout se odpovědnosti. Tato snaha je častá tehdy, když obsahové posouzení je spojeno s určitým rizikem pro konfliktnost dané věci. [4]

Důležitou otázkou procesu debyrokratizace je pochopení významu nestrannosti, resp. nezávislosti v rozhodovacích procesech. V souvislosti se spojeným modelem výkonu územní

veřejné správy uplatněným v dosavadní reformě je velmi potřebné sledovat nestrannost výkonu veřejné správy, zvláště při rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů. V důsledku nízké kvality rozhodování některých správních orgánů na jedné straně a podceňování objektivní stránky rozhodování u účastníků řízení na druhé straně je v některých řízeních správní soud fakticky běžnou další instancí rozhodování. Na takovou činnost nemůže být správní soudnictví vybaveno ani svým rozsahem ani složením soudců, ve kterém se jen málo uplatňují odborníci se zkušenostmi z působení v konkrétních oborech veřejné správy. V rozhodování pak hrají někdy značnou roli formální aspekty.

Nestrannost výkonu správy vyžaduje také určitou úroveň politické kultury, kdy na jedné straně nesmí docházet k tlaku na úředníky ze strany politické sféry a tím porušení nestrannosti nebo dokonce obcházení zákona, na druhé straně tu však musí být schopnost prosadit obsahové záměry věcně odůvodněné a souladné s právem do činnosti aparátu. [4]

Klasický model státní byrokracie selhává hlavně v těchto bodech:

- Neexistuje jasná hranice mezi politikou a správou.
- Proces rozhodování není podřízen technické a ekonomické racionalitě.
- Hierarchie a centralizace kombinovaná s formálním dodržováním pravidel.
- Charakteristický přístup „top-down“ (shora dolů), který často produkuje neadekvátní rozhodnutí.

[11]

### **2.3.7. Personální management**

Personalistika obecně má dlouhou tradici a její význam ve státní službě je výrazný. Bez účelné personální politiky sledující zájmy a cíle organizace – ve veřejné správě pak prioritně cíle deklarované vládní politiky a jejího každodenního naplňování – si nelze vůbec představit činnost žádné organizace, ať soukromoprávní či veřejnoprávní. Terminologie se v průběhu doby měnila a přizpůsobovala se slovníku moderních teorií řízení a v souvislosti s tímto vývojem se z personálních útvarů vyvinuly útvary řízení lidských zdrojů. V celém světě došlo v souvislosti s reformami veřejné správy k výrazným změnám tradičních forem řízení personální politiky. [5]

Předmětem a cílem personálního managementu ve veřejné správě mají být především tyto činnosti:

- postup a zásady při získávání a výběru pracovníků
- management rozvoje lidských zdrojů
- další vzdělávání pracovníků
- systém vyhodnocování pracovníků
- politika odměňování pracovníků
- decentralizovaný a flexibilní management
- zvýšení odpovědnostních vztahů
- speciální management vedoucích pracovníků
- výkonnostní a motivační management
- odměňování podle individuálního výkonu
- zvyšování diverzity ve státní službě
- prosazování etického chování pracovníků
- zvyšování vnitřní i vnější mobility pracovníků
- ochrana před růstem byrokracie
- redukce nadbytečného počtu pracovníků

Pozitivní vymezení byrokracie Maxem Weberem bylo založeno na předvídavosti a stabilitě byrokracie. V tomto směru znamená požadovaná flexibilita moderního personálního managementu zásadní změnu pro pracovníky, které se tito pracovníci veřejné správy brání. V odborné literatuře jsou doporučovány v zásadě dva přístupy strategie managementu k překonání této resistance pracovníků. První je radikální, rychle provedená **změna z centra směrem dolů (top-down strategy)**. Tuto strategii uplatnily některé unitární státy, například Nový Zéland a Spojené království za konzervativních vlád koncem minulého století. Druhý, **postupný přístup**, respektuje zaměstnance jako klíčové proměnné pro úspěšnou změnu managementu a proto doporučuje vtáhnout je do jednání o změně a metodou přesvědčování působit na změnu jejich odmítavého chování. V praxi byl tento přístup



uplatněn především ve státech federativních, například v Německu, Rakousku a Kanadě. [5]

V Anglii bylo hlavním cílem vlády M. Thatcherové snížit výdaje do veřejného sektoru s cílem omezit stát a jeho zasahování do věcí, které mohou být lépe a racionálněji vykonávány jiným subjektem. Obsahem těchto snah byl tlak na vedoucí pracovníky, kteří se měli stát příkladem managementu pro nižší stupně státní služby. Změnil se rovněž systém hodnocení pracovníků ve směru individualizace a delegace na nižší složky, kdy pracovníkovi stanoví konkrétní úkoly na další rok jeho liniový manažer a pracovník je hodnocen po roce podle dosažených výsledků. [5]

Flexibilní plat je jednou z nejvýraznějších změn personálního managementu, neboť platová politika ve státní službě byla tradičně založena na univerzalistickém systému. Jedním z důvodů zavedení platové flexibility byla situace na trhu práce, kde státní služba byla nucena soutěžit s nabídkou soukromého sektoru, dalším důvodem byla nutnost zefektivnit veřejnou správu. [5]

Flexibilita a decentralizace v personálním managementu ale nemohou být neomezeny. Základní strategie musí být určovány v centru a platit jednotně v celé zemi (například nemocenské dávky, opatření bezpečnosti práce apod.) a v jejich rámci lze uplatňovat individuální přístupy podle místních podmínek jednotlivých úřadů (například v platových otázkách a v uspořádání pracovní doby) podle místních podmínek jednotlivých úřadů. [5]

V personální politice veřejné služby zaujímá zvláštní postavení skupina vedoucích pracovníků. Odpovědnost těchto pracovníků je vysoká a jejich kompetentnost může do značné míry ovlivnit kvalitu a efektivnost celé veřejné služby. V roce 1995 byl v OECD proveden komparativní průzkum, jehož se účastnilo 21 členských zemí. Z časového hlediska se průzkum soustředil na vývojovou etapu deseti let (1985-1994). Změny, kterými tato skupina vedoucích zaměstnanců ve sledovaném období procházela, se v jednotlivých zemích lišily, nicméně lze vybrat několik nejfrekventovanějších změn:

- větší důraz na manažerské schopnosti než na speciální znalosti
- v procesu přijímání a ustanovování pracovníků se potlačil nebo úplně eliminoval princip seniority jako výběrové hledisko a naopak se zvýraznilo hledisko vyššího dosaženého vzdělání
- zvýšená pozornost na management a rozvoj kariéry vedoucích pracovníků

- reformy v systému odměňování, mobility, ukončení zaměstnání a výběrových postupů

Vývoj personálního managementu doznal v posledních desetiletích 20. století značných změn, ale platí nepodobná variabilita mezi jednotlivými zeměmi, jakou vidíme ve vývoji celé veřejné správy. Co se jeví jako uspokojivé a přínosné v některé zemi, nemusí v jiné zemi přinést podobný pozitivní výsledek, neboť záleží na místních tradicích, zkušenostech, celé řadě ekonomických a sociálních souvislostí vnitřních i vnějších a na celkovém charakteru kulturního vývoje. [5]

### 2.3.8. Od tradiční veřejné služby k NPM

Tradiční kontinentální přístup nahlížel na veřejnou službu především z juristického hlediska. Silný důraz na právní uspořádání veřejné služby odpovídal koncepci právního státu v evropském pojetí. Úkolem veřejné správy bylo provádět zákon, tedy úředníci měli být adekvátně vzděláni. Režim státní služby byl formován a posuzován především z tohoto zorného úhlu. [2]

Nejhorším důsledkem **byrokratického stylu řízení** je, že hlavním zájmem úředníků se stala snaha vyhovět formalitám. Nedostatek standardů ničí iniciativu a snahu dělat víc, než co je minimálně požadováno. Zásadní změny v posledních 30 letech probíhají ve znamení **New Public Management** (dále NPM). Tento přístup byl vyvinut jako reakce na potřebu omezovat veřejné výdaje. NPM odpovídá na problémy veřejné správy, jak omezit počty úředníků a výdajů na ně ze státní pokladny a jak zvýšit jejich výkonnost. Reformy pod značkou NPM se nejspíše realizovaly v anglosaských zemích. Po zkušenostech se zaváděním NPM se výzkumná a publikační činnost zaměřila na zkoumání důsledků tohoto procesu: zejména na etiku, korupci, politizaci veřejné služby na straně jedné a na skutečný přínos více či méně dalekosáhlých změn na straně druhé. Kritici NPM namítají snižování loajality a pokles stability a kontinuity v podmínkách mobility mezi veřejným a soukromým sektorem. Zastánci reformy tvrdí, že možnost propustit zaměstnance a individualizace platů podle výkonnosti povede k vyšší výkonnosti a kázní. [2]

NPM je propagován jako jedna z alternativních možností řízení organizací veřejné správy. Orientuje se na aplikaci metod řízení známých z privátního sektoru na sektor veřejné správy. Základ konceptu tvoří především orientace na výstupy a to jak z pohledu jejich efektiv-

nosti, tak i kvality. Snaha o dosažení kvalitní veřejné služby při maximální možné efektivnosti se prolíná celým konceptem. Zavádění tržních principů do řízení veřejné správy však přináší i zvýšené požadavky na etiku představitelů a zaměstnanců veřejného sektoru a také na jejich otevřenější a vstřícnější přístup k občanům. Pro dosažení a udržování kvalitních výstupů je nutné zvyšování kvalifikace zaměstnanců ve veřejných organizacích. Do řízení veřejné správy se prosazují poznatky obecné teorie řízení i praktického managementu tržního prostředí. Jako příklad lze uvést kontraktování, platby závislé na výkonu atp.. Úspěšnost užití těchto poznatků je z velké části závislá na schopnosti brát v potaz specifika institucí veřejného sektoru. Do konceptu vstupují poznatky z dalších vědních oblastí. Najdeme zde například nauku o podniku, marketing, management veřejného sektoru, management služeb a kvality a obecný management. [11]

Základní oblasti, ve kterých se veřejné a soukromé organizace liší:

- Veřejné organizace působí na základě politicky stanovených potřeb, nikoliv na základě potřeb stanovených trhem.
- Ziskový motiv existující v soukromém sektoru je základem pro měření výkonnosti, který není ve veřejných organizacích možné použít.
- Management ve veřejném a soukromém sektoru působí v rozdílném právním prostředí. V soukromém sektoru říkají zákony manažerům, co nemohou dělat, ve veřejné sektoru říkají zákony, co manažeři mohou nebo musí dělat.

Typickými cíli NPM jsou orientace na důsledky poskytnuté služby, podpora služeb a produktů veřejného sektoru, orientace na náklady spojené s činností organizace veřejného sektoru. Typickými cíli NPM jsou náhrada pravidel a ustanovení zakázkami a smlouvami, oddělení strategických a operativních kompetencí, delegování zodpovědnosti do popředí, smlouvy o provedení práce, vytvoření motivačního systému ke zvýšení pracovní výkonnosti úředníků, zavedení prvků soutěže do veřejné správy. Celkový koncept NPM je charakteristický přechodem přístupu od „top-down“ k principu „bottom-up“. [11]

Zvláštní pozornost je věnována **kategorii vyšších úředníků (manažerů)**. Symbióza politiků a úředníků patří k faktorům, které ohrožují demokracii a podkopávají důvěru veřejnosti. Politizace veřejné správy se koncentruje právě do vztahu politiků a vysokých úředníků. Cílem je klást větší důraz na manažerské dovednosti a kompetence než na speciální odbornost. Dochází ke změnám v náboru a jmenování – širší, otevřenější přístup do služby, men-

ší nebo žádný význam služebního stáří jako kritéria pro výběr do služby. Cílem je získat manažery s lepším vzděláním. [2]

### 2.3.9. Nástroje New Public Managementu

NPM má široké možnosti ke svému uplatňování. Jako každý prostředek řízení má k dispozici několik rozličných nástrojů:

- **Přenášení kompetencí** – delegování rozhodovacích pravomocí na regionální a lokální úroveň organizací veřejné správy. Slouží ke zvýšení motivace pracovníků. Přínosem je zvýšení odpovědnosti manažerů za zajištění kvality veřejných služeb a zvýšení flexibility v rozhodování.
- **Rozpočtování** – celkový rozpočet organizace funguje na základě kontraktů, jedná se o kontraktování uvnitř veřejného sektoru, kdy jsou vytvářeny kvazitrhy s cílem vytvořit mezi organizacemi konkurenci a motivovat je ke zlepšování svých výkonů.
- **Personální management** – díky správně prosazované personální politice a personálnímu řízení může docházet k redukci nepotřebných míst a propouštění nepotřebných úředníků.
- **Mechanismy tržního typu** – kontraktování, výkonové kontraktování, platby uživatelů, poukazy, stvrzenky, nejlepší praxe.
- **Controlling** – je součástí řízení. Jeho obsahem je pět fází – definování cílů, plánování, kontrola, analýza odchylek od žádoucího stavu a nápravná opatření. [11]

### 2.3.10. Moderní metody řízení kvality uplatňované ve veřejné správě

Kvalita ve veřejné správě může být definována jako míra naplňování oprávněných požadavků zákazníka (např. žadatelů na úřadu) na poskytovanou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji. [10]

- **BSC (Balanced Scorecard)** – tato metoda je zaváděna s cílem zlepšit proces strategického plánování organizace. Je to zvláštní druh konkretizace, znázornění a sledování strategie. S její pomocí se má výrazně zvýšit pravděpodobnost zavedení zamýšlené strategie. BSC je v první řadě mechanismem k realizaci strategie a až potom nástrojem pro tvorbu strategie. BSC poskytuje rámec převádějící strategii a vizi

organizace do uceleného souboru měřítek výkonnosti. Tato metoda byla vytvořena pro potřeby soukromého sektoru a brzy našla uplatnění i v organizacích veřejného sektoru. Zatímco soukromé podniky se zaměřují na kritéria efektivity a výkonnosti, veřejná správa musí dbát na legitimitu a transparentnost svých činností. [10]

- **ISO normy** – normy ISO řady 9000 jsou mezinárodní normy, mají univerzální charakter, kladou důraz na systém kontrol a prevenci zabezpečování kvality. Normy ISO nejsou závazné, ale jen doporučující. Norma se pro organizaci stává závaznou až v okamžiku, kdy se zaváže aplikovat u sebe systém kvality podle některé z těchto norem. Certifikací ISO se rozumí formální uznání systému managementu kvality nezávislým orgánem. Normy ISO se zaměřují na zákazníka, vedení, zapojení pracovníků, procesní přístup, systémový přístup k managementu, na neustálé zlepšování, rozhodování na základě faktů a vzájemně výhodných dodavatelských vztazích. Zavedení ISO normy se dělí na rozhodnutí o přijetí koncepce ISO, analýzu současného stavu, vzdělávání zaměstnanců, popis systému jakosti, prosazení postupů do praxe aj.. [10]
- **TQM** - přístup Total Quality Management je filosofií managementu v zajišťování kvality, je systémem principů, koncepcí, metod a nástrojů sloužících k trvalému zlepšování jedinců, procesů a celých organizací. Je to otevřený systém, který absorbuje všechno pozitivní, co může být využito pro rozvoj organizace. Základními principy jsou orientace na zákazníka, princip vedení a týmové práce, rozvoj a angažovanost lidí, orientace na procesy, neustálé zlepšování aj. [10]
- **EFQM Model Excellence** – může být aplikován ve všech typech organizací, bez ohledu na jejich procesy, velikost. Rozvíjí definované principy Excellence do podoby konkrétních doporučení, co by organizace měly dělat v zájmu dosahování nadprůměrných výsledků výkonnosti. [10]
- **Model CAF (Common Assessment Framework)** – vychází z principů TQM a je odvozen od EFQM Modelu Excellence. Byl vyvinutý speciálně pro měření kvality ve veřejné správě, je určen pro všechny složky veřejného sektoru a pro veřejnoprávní organizace na národní, regionální a místní úrovni. Český název pro tento model je „Společný hodnotící rámec“. CAF představuje podrobný program organizace. Zahrnuje všechny aspekty, které musí být zohledněny při řádném řízení orga-

nizace za účelem dosažení uspokojivých výsledků. Všechny tyto prvky byly vyjádřeny devíti kritérii, z nichž pět se týká předpokladů pro dosahování výsledků a čtyři se týkají výsledků samotných. Dílčí kritéria použije skupina pracovníků pro hodnocení organizace. V porovnání s EFQM je CAF jednodušším modelem. Je vhodný zejména k tomu, aby si organizace udělala základní představu o svém fungování. Aplikace probíhá na základě sebehodnocení provedeného organizací. Za tímto účelem se vytvoří sebehodnotící skupina. Informací získaných při hodnocení může být využito pro *benchmarking*. [10]

Model CAF má cca 250 otázek pro provedení sebehodnocení subjektů veřejné správy a samosprávy. [12]

- **Benchmarking** – benchmarking patří taky mezi metody řízení kvality organizace. Je to nepřetržitý a systematický proces porovnávání a měření produktů, procesů a metod vlastní organizace s těmi, kdo byli uznáni jako vhodní pro toto měření za účelem definovat cíle zlepšování vlastních aktivit. Je to metoda zlepšování sebe sama učením se od druhých. Mezi výhody benchmarkingu patří zvyšování efektivity fungování organizace určováním vysokých nákladů v porovnání se srovnatelnou organizací, nalezení vlastních strategických výhod, identifikace ukazatelů pro měření výkonnosti a produktivity, pomáhá zjistit přání klientů a dovede získat informace, které by jinak organizace zjistila pouze náhodou. Problémovými oblastmi benchmarkingu jsou dlouhodobost a kontinuální proces náročný na čas, finanční a personální zdroje, obecná tendence pokládat vlastní výsledky za lepší než výsledky ostatních organizací, pracovníci nejsou schopni přijímat informace z okolního prostředí, v mnoha organizacích převládá mylný názor, že jejich činnost je tak specifická, že ji není možné srovnávat s jinou organizací. Uplatňuje se několik typů benchmarkingu – strategický, výkonový, procesní, funkční, vnitřní, vnější a mezinárodní benchmarking. [10]

### 2.3.11. Přes NPM ke Good Governance aneb nedostatečnost NPM

Současné reformy veřejné správy mají za cíl splnění ekonomických úkolů a efektivnosti v kontextu vztahu mezi státem a trhem s jednoznačným důrazem na dominanci preferencí

jednotlivce nad preferencemi kolektivními. Jistou „nadstavbou“ k reformám uskutečněným v duchu NPM je komplexnější přístup nazývaný ***Good Governance*** (dobré vládnutí). Dobré vládnutí je více než jen o efektivnosti. Jde zde především o vztah odpovědnosti mezi státem a jeho občany. Občané již nejsou chápáni pouze jako spotřebitelé. Občané vyžadují efektivně poskytované veřejné služby a zároveň co možná nejnížší daně, přirozeně při zachování všech základních občanských práv a respektování jejich preferencí. *Dobré vládnutí* však může úspěšně stavět na prvcích New Public Managementu. [11]

Do popředí při realizaci reform souvisejících s konceptem NPM je stavěna efektivnost činností veřejné správy, otázkou však je demokratičnost rozhodování a chování veřejné správy. Je zde tedy obava z demokratického deficitu při tvorbě a výkonu rozhodnutí v institucích veřejné správy. S tím souvisí vnímání role občana spíše jako spotřebitele, než jako občana, který může svou aktivitou ovlivnit věci veřejné a který je politicky orientovaný. Na občana je pohlíženo spíše jako na daňového poplatníka a ztrácí se politická a sociální dimenze jeho rozhodování. [11]

Taky decentralizace ve veřejné správě může vést k roztržité odpovědnosti a ke snížení vnímání legitimitnosti vlády. Skrze NPM se přenáší rozhodovací pravomoci z politiků na nevolené úředníky (manažery) a tím se snižuje schopnost politiků ovlivnit činnost jednotlivých decentralizací roztržitých organizací. Přitom rozhodnutí o cílech, směru a realizaci veřejných politik by mělo být rozhodnutím politickým. [11]

Rozlišují se tři základní teoretické modely, z nichž systémy správy vycházejí, přičemž je v praxi možná jejich kombinace. První je Weberův model byrokratické organizace, který vychází z výkonu správy ve vztahu k výkonu moci. Další vychází z manažerského přístupu k řízení organizací ve veřejné správě a jeho cílem je jasně oddělit role politiků a manažerů. Třetí model, více sociologický, vychází z partnerství mezi správními úřady a uživateli při zabezpečování veřejných služeb. Právě denní interakcí těchto dvou subjektů dochází k tomu, že je realizována veřejná politika a že politická poptávka je přeměněna v současně poskytované služby. Tyto systémy jsou v jednotlivých zemích odlišné. [11]

Sám pojem „governance-vládnutí“ je spojen s výkonem moci, s rozhodováním o užití a řízení zdrojů a vytváření vztahů mezi jednotlivými subjekty v dané zemi. Zahrnuje mechanismy, procesy a instituce, pomocí kterých občané a zájmové skupiny vyjadřují své zájmy, vykonávají svá zákonná práva, plní své povinnosti a sdělují svou nespokojenost. Jedná se o

proces tvorby rozhodnutí a proces, kdy jsou tato rozhodnutí realizována. Principy, z kterých dobré vládnutí vychází, můžeme spatřovat v:

- **participativnosti** – zapojování občanů do tvorby rozhodnutí a realizace rozhodnutí.
- **orientaci na dosažení konsensu** – dobrá správa požaduje zveřejnění různých zájmů ve společnosti, aby bylo dosaženo širokého konsensu o tom, co je pro celou společnost nejlepší zájem.
- **transparentnosti** – rozhodnutí jsou přijímána a jejich důsledky jsou prosazovány způsobem, který sleduje daná pravidla a omezení.
- **schopnosti reagovat** – instituce a procesy slouží všem zúčastněným v rozumném časovém rámci.
- **účinnosti a efektivnosti** – procesy a instituce vytvářejí výsledky, které uspokojují potřeby organizace.
- **spravedlnosti a nestrannosti** – i nejvíce ohrožené skupiny společnosti mají příležitost zlepšit svou spokojenost ve společnosti.
- **dodržování zákonnosti**
- **odpovědnosti** – kontrolovatelnost a skládání účtů ze své činnosti.

Tyto principy by měly zajistit, že je minimalizována korupce, při rozhodování je brán zřetel i na názor menšin. Míra změn, které mají směřovat k dosahování principů dobré správy, souvisí s prostředím a stupněm rozvoje dané země. Good Governance je rozhodující prvek pro efektivní výkon veřejné správy a zajišťování veřejných služeb. Nese s sebou změny v řízení organizací, orientaci na výkon a výstup, výkonově orientované finanční řízení organizací a s tím spojený dozor nad užitím veřejných prostředků a v neposlední řadě zapojení občanů do rozhodovacích a realizačních procesů ve veřejné správě. Good Governance se soustřeďuje jak na to, „co je dosahováno“, taky na to, „jakým způsobem je toho dosahováno“. [11]



## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 1. STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉ SLUŽBY

### 1.1. Vývoj právní úpravy veřejné služby v ČR po roce 1989

Po roce 1989 se i veřejná služba musela vyrovnat s dědictvím totality, která veřejnou službu postátlnila a cíleně podřídila ideologii a politice vládnoucí strany. V roce 1950 zákonem o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců a tzv. soudcovským zákonem byly právní poměry ve státní správě a v justici převedeny do obecného pracovního režimu s určitými odchylkami. Přijetím zákoníku práce byl dovršen proces unifikace zaměstnaneckého práva. ***Reforma veřejné služby***, nezbytná součást transformace po listopadu 1989, spočívala v podstatě v omezených personálních změnách a dílčích aktivitách v oblasti vzdělávání, které probíhaly většinou živelně a nekoordinovaně. Zákoník práce byl doplněn o několik povinností a omezení, týkajících se mj. pracovníků veřejné správy: povinnost jednat a rozhodovat nestranně, zachovávat mlčenlivost, nepřijímat dary a jiné výhody v souvislosti se zaměstnáním, zdržet se střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, omezení podnikatelských aktivit. Odměňování bylo upraveno pro pracovníky veřejné správy, veřejných služeb na jednotných principech. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích založil s účinností od 1.1.2001 pracovní vztahy zaměstnanců ve správních úřadech, které jsou organizačními složkami státu, jako vztahy ke státu. Ukončil tak stav, kdy jako zaměstnavatelé vystupovaly v právních vztazích organizační útvary bez právní subjektivity. [3]

*Právní reforma* v oblasti veřejné služby nebyla po roce 1989 řešena rámcově, ale pro úpravu pracovního a obdobných poměrů vznikaly v jednotlivých oblastech zvláštní zákony. Například zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů atd.. Oporu tohoto trendu nalezneme v Ústavě ČR, která v čl. 79 odst. 2 obsahuje jediné ustanovení k této otázce: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“ Ústava nestanoví výslovně, jaká má tato úprava být. Přesto tento článek Ústavy ČR spolu s ústavním pořádkem zaručeným právem na samosprávu územních samosprávných celků, jehož imanentní součástí je právo těchto celků na uspořádání vlastních organizačních a personálních poměrů, jsou hlavními limitujícími prvky pro možnost jediné komplexní právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě. [14]

Teprve v roce 2002 byly přijaty základní zákony, upravující veřejnou službu. V oblasti státní správy jde vůbec o jeden z prvních kroků její reformy, jejímž podstatným úkolem je překonat pozůstatky totality i následky podcenění veřejné služby v 90. letech, tj. přetrvávající nejasnost v kompetencích a nedostatečné vymezení odpovědnosti, zanedbání péče o cílenou přípravu, nábor, objektivní výběr, odborný růst úředníků a o profesionální řízení správy včetně řízení personálního.

Veřejnou službu upravují zejména následující zákony: služební zákon (zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech) a zákon o úřednících územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů). Služební zákon upravuje služební poměry státních zaměstnanců, organizační věci státní služby, přípravu na službu, řízení ve věcech služby a odměňování státních zaměstnanců (tj. zaměstnanců, kteří ve veřejnoprávním služebním poměru vykonávají státní správu ve správních úřadech). Vztahuje se dále na odměňování a organizační věci ostatních zaměstnanců působících ve správních úřadech v pracovním poměru. [3]

Služební zákon se připravoval na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR od počátku roku 1993, ale byl několikrát odložen a následně přepracován, až nakonec byl schválen vládou koncem roku 2000 a předložen Poslanecké sněmovně PČR počátkem roku 2001. Vládní návrh služebního zákona byl po dlouhém projednávání v obou komorách Parlamentu schválen s četnými změnami až v květnu 2002 s účinností od 1. ledna 2004, nakonec však účinnosti nenabyl dodnes. [5]

Zákoník práce se na státní zaměstnance podléhající služebnímu zákonu vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Vtažení norem pracovního práva do služebního práva by nemělo znamenat rozpolcení služebních poměrů. Vychází se ze stanoviska, že táž norma může být zdrojem jak soukromého, tak i veřejného práva, pokud to její povaha dovoluje. [3]

Na rozdíl od státních zaměstnanců úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k těmto celkům. Odlišné systémové uspořádání státní služby a právních poměrů úředníků územní samosprávy je dnes běžné. Zatímco státní aparát z povahy věci implikuje zásadní jednotu svého uspořádání, jednotlivým subjektům územní samosprávy se přiznává právo na uspořádání vlastních organizačních a personálních poměrů. Tomu lépe vy-

hovoje pracovní smlouva, jíž lze upravit pružněji podmínky služby a odměňování, než by to dovolil veřejnoprávní zákon. [3]

## 1.2. Důvody pro přijetí služebního zákona

Neexistenci odpovídajícího zákona často kritizovala Evropská unie a to i přesto, že státní služba není v zemích EU komunitárním právem upravena. Je třeba, aby se státní služba v jednotlivých členských státech opírala o stejné principy a odpovídala určitému standardu. Přijetí zákona o státní službě a řádné fungování veřejné správy bylo i předpokladem vstupu ČR do Evropské unie. Ta České republice nejvíce vytýkala nízkou úroveň znalosti cizích jazyků pracovníků ve veřejné správě a neznalost komunitárního práva. Požadavek na vytvoření fungující státní služby byl zachycen již v Bílé knize pro přípravu přidružených zemí ke vstupu do vnitřního trhu Unie. V roce 1997 zhodnotil naši situaci Posudek Evropské komise k žádosti ČR o členství v EU, který kritizoval nedostatečnou personální vybavenost, nízké platy státních zaměstnanců a upozorňoval na nutnost přijetí zákona o státní službě.

Dalšími důvody pro přijetí služebního zákona byla nedostatečná organizace vzdělávání státních zaměstnanců, zakotvení politické nezávislosti státních zaměstnanců, vytvoření bariér proti laicizaci státní služby. Příliv nových odborníků do státní služby byl komplikován nejen platovými podmínkami, ale i celkovým pohledem společnosti na úředníky. Důvodem pro přijetí služebního zákona byla i potřeba regulovat počet státních zaměstnanců a tím ovlivňovat objem finančních prostředků na ně vydávaných.

Účelem služebního zákona bylo vytvořit v právním řádu občanskou státní službu vedle již existujících úprav státní služby vojáků z povolání, policistů ČR, příslušníků Vězeňské služby, příslušníků Celní správy, Hasičského záchranného sboru a BIS. Cílem služebního zákona bylo vytvořit nestrannou, profesionální a kvalifikovanou státní službu, omezit vliv politických stran na státní službu a vytvořit systém centralizovaného řízení státní služby založený na principech racionality a hospodárnosti.

[25]

### 1.3. Státní služba podle služebního zákona z roku 2002

#### 1.3.1. Rozsah služebního zákona

Služební poměr státního zaměstnance v režimu zákona o státní službě bude poměrem k ČR, nikoli ke konkrétnímu úřadu a bude mít charakter veřejnoprávního vztahu založené ho 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, například pro příslušníky Policie ČR, příslušníky Vězeňské služby ČR a pro vojáky z povolání. Zákon rovněž neupravuje zaměstnanecké vztahy soudců a justičních čekatelů a vyšších soudních úředníků, ani státních zástupců a právních čekatelů i ostatních zaměstnanců soudů a státních zastupitelství, kteří také mají samostatnou právní úpravu již z počátku 90. let. *Služební zákon v ČR se vztahuje jenom na tzv. malou státní službu a nezahrnuje zaměstnance ve veřejné správě, jako učitele, zdravotnické pracovníky státních a obecních zdravotnických zařízení nebo zaměstnance Českých drah. Rovněž se nevztahuje na zaměstnance územních samosprávných celků i když podle zvláštních zákonů na základě přenesené působnosti vykonávají vedle samosprávné působnosti i státní správu. Důvodem je založení jejich pracovního poměru k obci, resp. ke kraji a nikoliv ke státu.* [5]

Služební zákon vymezuje státní službu věcně, institucionálně a personálně. Službou se rozumí výkon státní správy ve správních úřadech (orgánech státní správy). Služební zákon zakládá státní službu jako system kariérní. Pro tento závěr svědčí nejen právní regulace zvláštním veřejnoprávním zákonem, nýbrž celá koncepce této služby. Při obsazování služebních míst mají přednost dosavadní zaměstnanci, a to i z jiného oboru služby. Zaměstnanec, který nemůže dočasně vykonávat službu, je za podmínek zákona suspendován, nikoli ze služby propuštěn. Zavádí se zásadně služba na dobu neurčitou. *Od definitivní služby se služba na dobu neurčitou liší zejména tím, že služební poměr může být skončen ze strany úřadu v důsledku reorganizace spojené s redukcí počtu státních zaměstnanců.* [3]

### 1.3.2. Služební vztahy

Služební zákon vztahuje svou působnost na právní poměry a služební vztahy státních zaměstnanců. V textu zákona používá oba termíny, aniž by je definoval a rozlišil. Rozlišuje dva druhy služebních vztahů:

- **právní** – státní zaměstnanci jsou pod právní sankcí povinni plnit povinnosti, vyplývající z právních předpisů i z interních směrnic a služebních příkazů. V tom tkví specifika služební kázně a na její vymezení navazující kárné odpovědnosti. Služební právní vztahy jsou typické tím, že právo proniká hluboko i do organizačních, řídicích a kolegiálních vztahů. Tím se liší od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů.
- **veřejnoprávní** – regulované převážně kogentními normami správního práva. Zakládají se ke státu jmenovacím správním aktem. Jednostranný jmenovací akt je převážně považován za definiční znak veřejnoprávní služby. Existují však námitky, že zaměstnance nelze jmenovat do služby proti jeho vůli, která je vyjádřena tím, že se o vstup do služebního poměru uchází a svým projevem vůle může způsobit, že služební poměr nevznikne. Další pochybnosti se vztahovaly k povaze majetkových nároků, vyplývajících ze služebních poměrů. Tyto nároky byly v minulosti odkazovány do sféry soukromého práva, příp. se uplatňovala teorie poměrů smíšených. [3]

Subjekty služebních vztahů jsou státní zaměstnanci a stát. Stát ve služebních vztazích vystupuje jako právnícká osoba (veřejnoprávní korporace), zastoupená služebními orgány, příp. dalšími osobami na základě zákona, které vystupují jménem státu. Je nutno odlišovat stát jako zaměstnavatele, vybaveného personálními, organizačními a jinými prostředky k výkonu svých funkcí a stát jako symbolické označení pro státně organizovanou entitu. *Nedorozuměním je charakteristika státní právy jako služby, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti.*

Státní zaměstnanci jsou podle služebního zákona fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady, absolvovaly přípravu na službu, byly jmenovány do služby ve správním úřadě k výkonu státní správy a složily predepsaný služební slib. Do této kategorie nespádají političtí funkcionáři (zejména ministři, jejich náměstkové, tiskoví mluvčí), pomocný a obslužný personál ve správních úřadech a osoby, jejichž služební poměry se řídí zvláštními zákony. Zákon rozlišuje řadové zaměstnance a představené. [3]

Kategorizace SZ se odvíjí od služebních míst, pro něž se předepisuje vzdělání (středoškolské, vyšší odborné, vysokoškolské bakalářské, vysokoškolské magisterské). Se zařazením služebního místa do platové třídy je spojeno konkrétní služební označení. [3]

Představení jsou ve SZ definováni pomocí své úlohy. Spočívá ve vedení podřízených, v organizaci, řízení a kontrole služby. Na jejich jmenování a odvolání z funkce, povinnosti, omezení práv aj. se vztahují některá zvláštní ustanovení SZ. Představení mohou být jmenováni na základě výběrového řízení, jehož se mohou zúčastnit státní zaměstnanci, absolventi přípravy na státní službu a zaměstnanci krajů a obcí ve stanovených vedoucích funkcích s předepsanou délkou praxe při výkonu státní správy a zkouškou z tzv. odborné způsobilosti. Odvolat představeného lze jen z taxativně stanovených důvodů. Zvláštní postavení mají služební orgány, jimiž jsou: vedoucí služebních úřadů (výjimkou je ministerstvo a Úřad vlády), personální ředitelé (v ministerstvech a Úřadu vlády), generální ředitel (stojí v čele generálního ředitelství státní služby) a zástupci těchto osob. [3]

V kontextu veřejné služby se setkáváme s některými dalšími pojmy, týkajícími se veřejných zaměstnanců. Veřejný činitel je pojem platného trestního práva, které mezi veřejné činitele zahrnuje mj. zaměstnance veřejné správy, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu. Veřejná funkce v nejširším smyslu je definována v Listině, která v čl. 21 odst. 4 zaručuje občanům rovný přístup k voleným aj. veřejným funkcím. Na právní poměry nositelů veřejných funkcí se vztahují zvláštní zákony. Zákoník práce se na vztahy z veřejné funkce vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud tak stanoví zvláštní zákon. Na veřejné funkcionáře ve funkci poslance, senátora, člena vlády a vedoucího správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, se vztahuje zákon o střetu zájmu. Tento zákon se dotýká státní služby ve dvou aspektech: jednak stanoví pro vedoucí ústředních úřadů, kteří nejsou členy vlády některá omezení práv a zvláštní povinnosti, jednak vzhledem k pravidlům o inkompatibilitě funkce poslance nebo senátora s funkcemi ve veřejné správě. Úřední osoby ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu, způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, je termín, který míří spíše na správní úřad (správní orgán). [3]

### 1.3.3. Příprava na službu a jmenování do služby

Jedním z předpokladů pro jmenování do služby je absolvování přípravy na službu. V této zpravidla roční přípravě si má čekatel pod vedením školitele osvojit základy výkonu v

oboru služby, na který se připravuje. Pro přijetí do přípravy na službu jsou předepsány předpoklady a výběrové řízení. Předpoklady: české státní občanství, dovršení věku 18 let, plná způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, předepsané vzdělání, jazykový nebo jiný odborný požadavek určený služebním orgánem a zdravotní způsobilost. Výběrové řízení se vyhlašuje veřejně a spočívá v pohovoru, příp. v písemné zkoušce. Výběrová komise je jmenována ze státních zaměstnanců z daného služebního úřadu. Ta sestaví pořadí, ve kterém se uchazeči umístili. Pokud žádný z uchazečů neuspěje, vypisuje se nové výběrové řízení. Získané pořadí opravňuje uchazeče k přijetí do přípravy na službu. Kromě předpokladů k přijetí do přípravy na službu se vyžaduje především úspěšné složení úřednické zkoušky. Předpokladem k obsazení služebního místa představeného podle lustračního zákona je, že občan nebyl za totality příslušníkem, pracovníkem nebo funkcionářem v zákoně vyjmenovaných subjektů prorežimní politické nebo potlačovatelské povahy. *Naše právo nezná zvýhodnění při obsazování míst ve veřejné službě, jako je tomu tradičně v některých demokraciích (též u nás za první republiky zvýhodnění legionářů) a naší mentalitě je cizí přístup, spočívající v rezervování určitého počtu míst ve veřejných službách veteránům, příp. příslušníkům handicapovaných menšin.* [3]

Překážkou jmenování do služby, případně důvodem jejího pozastavení nebo skončení jsou zákonem stanovené případy neslučitelností (inkompatibility) funkcí. Účelem je zamezit střetu zájmů nebo kumulaci funkcí. SZ obsahuje rozsáhlý seznam funkcí neslučitelných s postavením státního zaměstnance. Zakazuje též zaměstnávat osoby blízké ve vztahu přímé podřízenosti nebo finanční či účetní kontroly. [3]

Jmenovat do služby lze jen na volné služební místo v rámci systemizace. Přednost při obsazování volných míst mají státní zaměstnanci, zařazení mimo službu nebo přecházející na služební místo ve stejné platové třídě. V ostatních případech se vyhlašuje výběrové řízení, které může být až tříkolové. Třetího kola se mohou vedle státních zaměstnanců a absolventů úřednické zkoušky zúčastnit i zaměstnanci krajů a obcí s praxí ve výkonu státní správy a zkouškou z tzv. zvláštní odborné způsobilosti. [3]

Služební zákon umožňuje vyslání zaměstnance na služební cestu, přeložení do jiného služebního úřadu až na dobu 180 dní, převedení na jiné služební místo a to i bez jeho souhlasu a další změny služebního poměru za podmínek zákona. Uplatňuje se zásada proporcionality. Uvedené změny lze nařídit jen pro účely služby a pouze na dobu nezbytně potřebnou. Služební poměr může skončit smrtí nebo prohlášením za mrtvého, rozhodnutím služebního



orgánu (z důvodů taxativně stanovených v zákoně a rovněž na základě žádosti zaměstnan-  
ce) nebo ze zákona. Mezi standardní důvody skončení služebního poměru patří dovršení  
věku, pozbytí obligatorních zákonných předpokladů, příp. kárné opatření propuštění ze  
služby. Další důvody reagují na potřebu úspornosti a vyšší efektivity státní služby: organi-  
zační a úsporná opatření, jejichž důsledkem je snížení počtu zaměstnanců, dvojí po sobě  
jdoucí negativní hodnocení výkonu služby a konečně případy, kdy postavení mimo službu  
z organizačních důvodů přesáhlo lhůtu 12 měsíců. *Právě možnost ukončit služební poměr  
z těchto důvodů vyznačuje rozdíl oproti systému definitivy, kde by takové propuštění ze  
služby možné nebylo.* [3]

### 1.3.4. Povinnosti a práva státních zaměstnanců

Povinnosti státních zaměstnanců jsou povinnosti právní, stanovené zákonem nebo na zá-  
kladě zákona jiným právním nebo služebním předpisem nebo služebním příkazem. Řádné  
plnění takto vymezených povinností tvoří obsah služební kázně. Za její porušení nese za-  
městnanec kárnou odpovědnost. *Služební kázeň* je vymezena jako nejširší pojem, zahrnuje  
plnění všech povinností, vyplývajících ze služebního zákona. *Služební slib* je zvláštní for-  
mou vyjádření základních služebních povinností. Jeho právní význam spočívá v tom, že  
jeho složení je podle SZ podmínkou vzniku služebního poměru. Služebním slibem se za-  
městnanec zavazuje k dodržování práva, služebních předpisů a příkazů a k řádnému, ne-  
strannému a svědomitému výkonu povinností. Některé povinnosti (mlčenlivost, zákaz zne-  
užívat informace) musí zaměstnanec dodržovat i když nevykonává službu. Mezi základní  
**povinnosti** patří:

- **povinnost vykonávat službu** – plnit úkoly osobně, řádně, včas, využívat služební dobu.
- **povinnost věrnosti ČR (zásada legality)** – povinnost dodržovat Ústavu ČR a její právní řád.
- **povinnost dodržovat služební předpisy** – dodržovat interní předpisy, závazné pro státní zaměstnance. Služební předpisy nesmějí být v rozporu s právními předpisy a se služebními předpisy vydanými nadřízeným služebním orgánem.
- **povinnost plnit služební příkazy** – podle SZ služební úkoly ukládají, jejich plnění řídí a kontrolují členové vlády, kteří služební úřady řídí, vedoucí Úřadu vlády, před-

stavení a vedoucí referátů, tj. nejnižších organizačních článků úřadu. Tyto osoby mohou vydávat závazné příkazy k výkonu služby. Tato povinnost má své meze. SZ zakazuje zaměstnanci splnit příkaz, který odporuje věrnosti státu nebo jehož splněním by došlo ke spáchání trestného činu nebo správního deliktu. Stanoví dále postup pro případ *nezákonného nebo služebním předpisům odporujícího příkazu*.

- **povinnost poskytovat informace o činnosti úřadu a povinnost mlčenlivosti** – v moderní veřejné správě se prosazuje *princip publicity na úkor principu diskretivity*. Princip publicity je ovšem nutno uvést do souladu s opodstatněnými zájmy na ochranu skutečností, kterými disponují vykonavatelé veřejné správy, v obecném nebo soukromém zájmu.
- **povinnost mlčenlivosti** – ve SZ je vymezena *předmětem a účelem*. Předmětem mlčenlivosti jsou skutečnosti, o nichž se zaměstnanec dozvěděl při výkonu služby a které nelze v zájmu úřadu sdělovat jiným osobám. Ovšem zájmům úřadu lze stěží přiznat legitimitu. Zákaz sdělovat skutečnosti jiným osobám ve spojení se zájmem úřadu může být snadno zneužit k neopodstatněnému utajování domnělých nebo za úřední zájmy vydávaných skutečností. Zaměstnanec může být zproštěn povinnosti mlčenlivostí služební orgánem a rozhodnutí v této věci zákon ponechává v diskreční pravomoci služebních orgánů. Důležité je, aby poměry ve veřejné službě umožňovaly uplatnit kritiku a dosáhnout nápravy služební cestou. [3]
- **povinnost prohlubovat si vzdělání** – státní zaměstnanec je povinen prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního úřadu a vykonávat službu jako školitel čekatele. [17]
- **povinnost a omezení týkající se etiky státní služby** – jde o **nestrannost**, zdržení se jednání vedoucího ke střetu veřejného a osobního zájmu, zákaz úplatkářství, zachování pravidel slušnosti a dodržování pravidel etiky vydaná služebním předpisem generálního ředitele.

[3]

Mezi **práva** státních zaměstnanců patří:

- **občanská práva** – všeobecně se dnes v demokratických státech státním zaměstnancům *zaručují stejná práva jako ostatním občanům*. Omezení jejich práv je možné

jen v případech odůvodněných potřebami služby slučitelnými s principy demokratického právního státu, na základě zákona a v jeho mezích. Omezení základních práv za podmínek stanovených Listinou (čl.4) připouští Listina, dle níž lze zaměstnancům státní správy a územní samosprávy zákonem omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo na politické sdružování a právo na stávkou. SZ stanoví pro všechny státní zaměstnance omezení podnikání a jiné výdělečné činnosti a zvláštní omezení, týkající se představených. Státní zaměstnanci zejména nesmějí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost. Nesmějí vykonávat ani jinou výdělečnou činnost s výjimkou činnosti vědecké, pedagogické, literární atp.. Představení nesmějí po dobu výkonu služby vykonávat funkce v politické straně, nepřísluší jim právo na stávkou a zvláštní omezení platí pro vedoucí služebního úřadu nebo ředitele sekcí – do dvou let po skončení služebního poměru nesmějí podnikat v oboru, ve kterém vykonávali službu. Náhradou za právo domáhat se stávkou svých požadavků je zvláštní smířčí řízení, na které mají představení dle SZ právo.

- **princip rovnosti, právo na rovné zacházení** – SZ ukládá služebnímu úřadu povinnost zajišťovat rovné zacházení se všemi státními zaměstnanci, pokud jde o podmínky výkonu služby, vzdělávání a příležitost dosáhnout postupu ve službě. SZ zakazuje jakoukoliv diskriminaci a to i nepřímou.
- **práva, týkající se bezprostředně výkonu služby** – mezi tato práva patří zejména právo na podporu služebního úřadu při výkonu služby a právo na *prohlubování vzdělání*. Na rozdíl od prohlubování vzdělání *zvýšení vzdělání* vychází ze zájmu zaměstnance, který se např. chce ucházet o místo ve státní službě, pro které je předepsán vyšší stupeň vzdělání.
- **služební oprávnění** – od subjektivních práv je nutno odlišovat služební oprávnění, odvozená od působnosti a pravomoci správního úřadu, která státní zaměstnanci mohou a zároveň musí využívat k plnění služebních úkolů a která pro zaměstnance na určitém služebním místě vyplývají ze SZ nebo zvláštních zákonů.
- **práva týkající se odměňování a sociálního zajištění** – státní zaměstnanci mají *právo na plat a na platový postup*. Zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění státních zaměstnanců je upraveno obecnými zákony. Pojistné na všeobecné zdra-

votní pojištění však platí za státní zaměstnance v plném rozsahu stát. SZ zavedl některá další zvýhodnění pro státní zaměstnance, která mají *kompenzovat* jejich zvýšené povinnosti, omezení některých práv a odpovědnost. Je to právo na výplatu *odbytného* při skončení služebního poměru z důvodu reorganizace, *volno pro individuální studijní účely*, právo na *odchodné*, právo na *plat při dočasné neschopnosti* k výkonu služby (30 dní v roce) a právo na *příspěvek k důchodu* za výsluhu služebních let pro státní zaměstnance a pozůstalé za podmínek zákona. Mezi výrazné výhody státní služby patří *státem hrazené vzdělání* a úlevy pro tento účel. [3]

### 1.3.5. Odměňování

SZ vyčlenil odměňování státních zaměstnanců z obecné úpravy platových poměrů v rozpočtové sféře a upravil je samostatně. Základní složkou platu je *platový tarif*, stanovený pro *platovou třídu*, do níž je zařazeno dané služební místo a pro *platový stupeň*, do něž byl zaměstnanec zařazen. Stupnice platových tarifů má dvanáct platových tříd a v každé z nich 12 platových stupňů. Systém vyjadřuje diferenciaci v odměňování a vztah k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře. Každoročně se tarify adaptují tak, aby v devátém stupni osmé třídy odpovídaly jedenapůlnásobku uvedené mzdy. V příloze zákona jsou uvedeny *charakteristiky platových tříd*. Vláda stanoví nařízením *katalog správních činností*, zařazených do platových tříd. Pro služební místo se stanoví platová třída podle nejnáročnější činnosti, jejích výkon se na služebním místě vyžaduje. Zatímco platové třídy vyjadřují složitost, odpovědnost a namáhavost správních činností, platovým stupněm se ohodnocují odborné zkušenosti, poměřované délkou odborné praxe. Platový stupeň se zaměstnanci zvyšuje v tříletých intervalech. Zákon upravuje řadu příplatků – příplatek v ústředních správních úřadech, osobní příplatek, příplatek za vedení, za zastupování, za výchovu čekatele, další plat, odměny ... [3]

### 1.3.6. Právní odpovědnost státních zaměstnanců

Právní odpovědnost veřejných zaměstnanců se do určité míry řídí *absorpční zásadou*, tj. vůči soukromým osobám za škodu, způsobenou osobní chybou zaměstnance, odpovídá jeho zaměstnavatel – stát. Např. ve Francii si poškozený může vybrat, zda uplatní svůj nárok vůči subjektu správy nebo vůči správnímu úředníkovi nebo oběma. Veřejný zaměstnanec je zásadně chráněn proti vzniku právní odpovědnosti, pokud jednal na příkaz nadříze-

ného. Odpovědnost veřejných zaměstnanců vůči veřejnosti souvisí, jak bylo vyloženo vpředu, s veřejnou kontrolou. Veřejná kontrola veřejné služby parlamentem byla i u nás významně posílena zřízením funkce Veřejného ochránce práv, který může klást otázky jednotlivým zaměstnancům správních úřadů a žádat, aby byli zproštěni povinnosti mlčenlivosti a navrhnout zahájení disciplinárního řízení nebo stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. [3]

**Kárná odpovědnost** podle SZ je správní disciplinární odpovědnost, která v té či oné podobě existuje ve státní službě demokratických zemí. Disciplinární řízení je zpravidla dvoustranné, zaměstnanec, proti němuž je vzneseno obvinění, má právo účastnit se aktivně řízení, má právo nechat se zastupovat, řízení bývá nejméně dvoustupňové. SZ vymezuje *kárné provinění* jako zaviněné porušení služební kázně. *Kárnými opatřeními* jsou: písemná důtka, snížení platu, odvolání z místa představeného, propuštění ze služebního poměru. Kárná odpovědnost zaniká, jestliže návrh na zahájení kárného řízení není podán do jednoho roku od jeho spáchání. Podle SZ se kárné řízení zahajuje na návrh služebního úřadu. Toto právo má i zaměstnanec sám proti sobě, což má význam v případě, že se zaměstnanec chce očistit od pomluv, kterými se cítí být poškozen. Řízení lze zahájit do 2 měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o kárném provinění. Kárnou pravomoc vykonávají *kárné komise* prvního a druhého stupně jmenované služebním orgánem, složené ze zaměstnanců. [3]

Další odpovědností je **odpovědnost za škodu**. SZ v této věci odkazuje na zákoník práce. Na státního zaměstnance se podle zákoníku práce kromě zvláštních případů vztahuje obecná odpovědnost za škodu, kterou zaměstnanec způsobil zaměstnavateli, tedy v daném případě státu. Zvláštním případem je *odpovědnost za škodu, způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem*. Podle tohoto zákona může být uplatněn nárok na regresní úhradu proti úřední osobě nebo územnímu celku a druhotně proti osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Výše regresní úhrady se řídí zákoníkem práce. [3]

**Trestněprávní odpovědnost** státních zaměstnanců vyplývající z výkonu služby je předmětem výkladu trestního práva. To, co se ve starší české terminologii označovalo jako *trestní zachovalost*, je důležitým kritériem služebního práva – viz. čistý trestní rejstřík jako předpoklad k přijetí do přípravy na službu a do služby. [3]

### 1.3.7. Účast státních zaměstnanců na správě

SZ zaručuje zaměstnancům *právo na informace a tzv. projednání* v záležitostech výkonu služby a podmínek jejího výkonu. Děje se tak prostřednictvím odborové organizace. Pokud nepůsobí ve služebním úřadě, plní tyto úkoly rada státních zaměstnanců, jestliže byla zvolena, v ostatních případech přímo služební úřad. Projednání na vyšší úrovni přísluší vyššímu odborovému orgánu. Odbory mají právo zaujímat stanovisko k návrhům organizační povahy, právních a služebních předpisů aj. Obecnou tendencí je prosazování sociálního dialogu a kolektivního vyjednávání, což bylo dříve považováno za neslučitelné s veřejnoprávním systémem veřejné služby. [3]

### 1.3.8. Řízení ve věcech služebního zákona

SZ zavádí řízení ve věcech služebního poměru jako zvláštní druh řízení, upravený autonomně tímto zákonem. Předmětem řízení jsou věci služebního poměru, vyňaty z tohoto okruhu jsou zejména záležitosti rutinního řízení služby a opatření nezbytná k jejímu nepřetržitému výkonu (vyslání na služební cestu aj.), zproštění mlčenlivosti, některé záležitosti zaměstnanců na nejvyšších služebních místech a služební hodnocení, pro které je stanoven zvláštní postup. [3]

Řízení ve věcech služebního poměru svou podstatou, předmětem, včleněním do SZ bylo zamýšleno jako *zvláštní druh správního řízení*. Tomuto určení se však značně vymyká. Zákon konstruuje řízení jako řízení *dvoustranné*, sporné, jeho účastníky jsou státní zaměstnanec a služební úřad, za nějž jedná oprávněný představený. Rozhoduje služební orgán. Takové pojetí řízení se spíše podobá jakémusi rozhodčímu řízení v soukromoprávních zaměstnaneckých sporech. [3]

Řízení je dvouinstanční. U odvolacího orgánu působí *poradní odvolací komise*, složená ze státních zaměstnanců, která po projednání věci *vydává doporučení*. Odvolací orgán není dle SZ doporučením vázán. Nesplní-li účastník dobrovolně povinnost uloženou rozhodnutím, výkon rozhodnutí provede na návrh služebního úřadu soud. [3]

### 1.3.9. Ochrana práv státních zaměstnanců

- ústavně zaručené právo na soudní a jinou právní ochranu

- **právo podat žádost nebo stížnost** – zaměstnanec má právo podat ve věcech výkonu služby a ve věcech služebních vztahů písemnou žádost nebo stížnost. Zákon tyto pojmy nevymezuje ani neposkytuje vodítko k jejich rozlišení. Vylučuje je však explicitně z okruhu věcí, na které se vztahuje řízení ve věcech služebního poměru. Žádosti by se měly týkat běžných nenárokových záležitostí, o nichž se nevydává formální rozhodnutí. Příslušný k vyřízení je podle obsahu podání představený nebo služební úřad.
- **soudní ochrana** – SZ jednak upravuje přezkoumávání pravomocných rozhodnutí ve věcech služebního poměru, jednak odkazuje v některých věcech na možnost domáhat se práv státních zaměstnanců soudní cestou v občanském soudním řízení.

[3]

### 1.3.10. Organizace státní služby

Organizace státní služby je součástí vnitřní organizace státní správy. SZ přesahuje rámec organizace státní služby, zasahuje hlouběji do celkové organizace a řízení státní správy. Služební zákon je vedle kompetenčního zákona dalším pramenem práva, vytvářejícím *právní rámec organizace státní správy*. Nepřímo určuje jednotné *schéma vnitřní organizace správních úřadů*, které se budou členit do *sekcí, odborů a oddělení*. Představení ve funkci vedoucího služebního úřadu (nikoliv v ministerstvu nebo Úřadu vlády), personální ředitelé (v ministerstvech a Úřadu vlády) a generální ředitel a jejich zástupci jsou *služebními orgány*. [3]

Nástrojem k usměrňování *počtu státních úředníků a výdajů na jejich platy* je **systemizace**, která bude připravována každoročně generálním ředitelem v součinnosti s Ministerstvem financí a schvalována vládou. Systemizace stanoví počty služebních míst a objem prostředků na platy. SZ zajišťuje *stabilitu systemizace* jednak tím, že omezuje možnost měnit ji, jednak tím, že systemizaci váže na *závazná pravidla pro organizaci služebních úřadů*, jež stanoví generální ředitel. Vláda může v souvislosti se schvalováním systemizace upravit organizační strukturu služebního úřadu. Případné změny počtu služebních míst nebo změny platové třídy zaměstnance, vyvolané změnou systemizace, budou nadále možné jen v případě změny působnosti úřadu nebo podstatné změny podmínek, za nichž byla systemizace schválena. [3]

Služební místo je výchozím organizačním pojmem státní služby. Ke služebnímu místu se váží obsah a rozsah služebních úkolů, práva, povinnosti a odpovědnost zaměstnance. Každé služební místo je součástí některého oboru služby. *Správní úřad*, ve kterém zaměstnanec vykonává službu, je služebním úřadem. Služební úřad vytváří zaměstnancům podmínky a poskytuje podporu pro výkon služby. Za služební úřad jednají služební orgány, představení. [3]

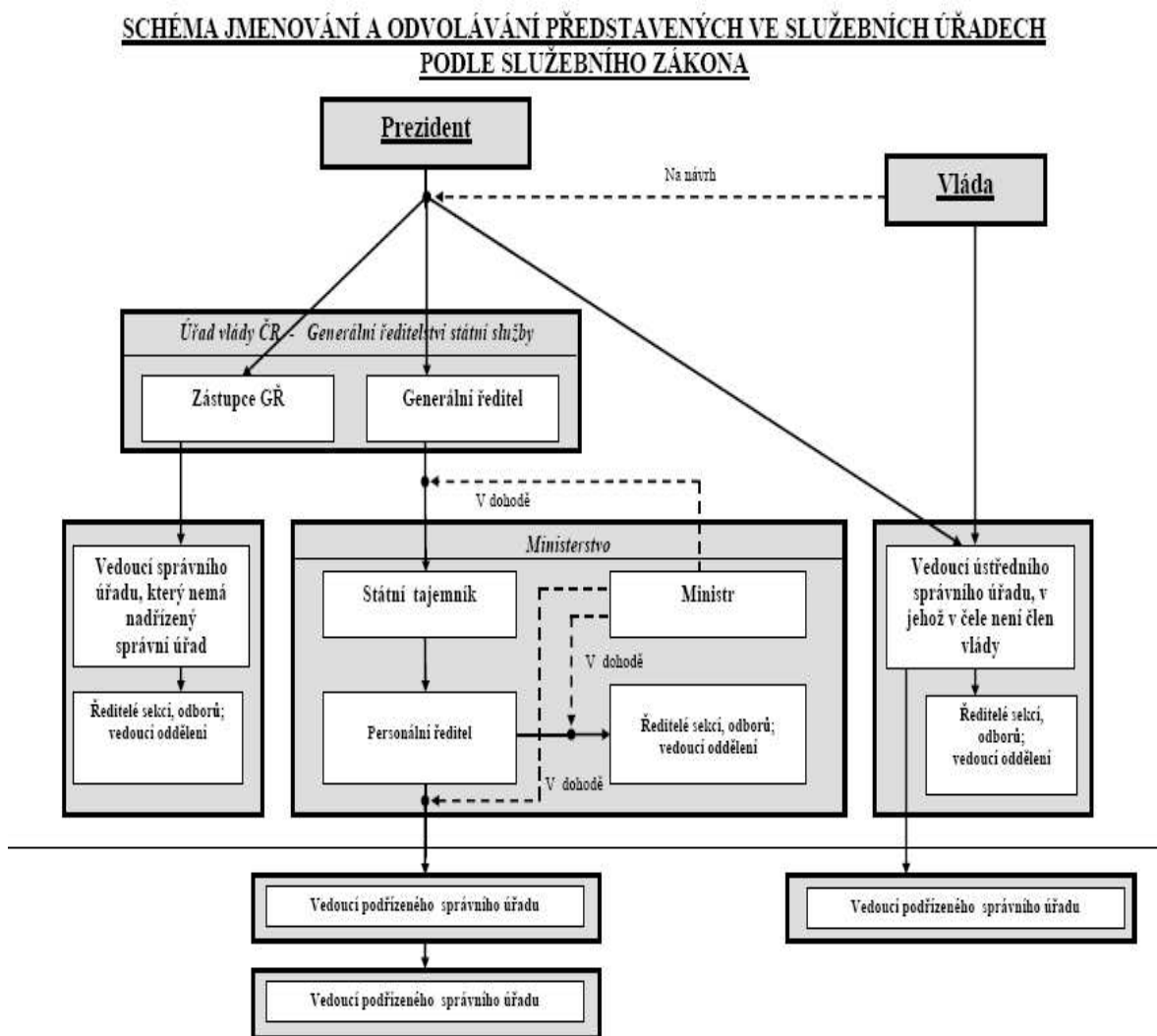
*Zvláštní útvary* pro spravování organizačních věcí služby a služebních vztahů státních zaměstnanců jsou: generální ředitelství státní služby jako organizační jednotka Úřadu vlády se širokou řídicí, rozhodovací a kontrolní působností v čele s generálním ředitelem a personální útvary, které řídí personální ředitel. *Generální ředitelství* má v působnosti přípravu a kontrolu dodržování systemizace, přípravu návrhů právních a interních služebních předpisů, koordinaci vzdělávání ve službě a v přípravě na službu. Generálního ředitele a jeho zástupce jmenuje ze státních zaměstnanců s nejméně šestiletou praxí ve státní správě, na návrh vlády prezident republiky. Generální ředitel se stává nejvýše postaveným služebním orgánem s rozsáhlými pravomocemi. Je odpovědný vládě, která nese, rovněž za státní službu, odpovědnost před Parlamentem. [3]

*V ministerstvech a v Úřadu vlády* se zřizuje zvláštní služební místo státního tajemníka a jeho zástupce, které jmenuje a odvolává generální ředitel v dohodě s příslušným členem vlády. Funkce státního tajemníka, obvyklá v řadě zemí, má za účel především zaručit v nejvyšším stupni odborné řízení ministerstev, příp. dalších ústředních správních úřadů a být nápomocen ministrovi (vládě) při výkonu jejich řídicích funkcí. Jmenovat do této funkce lze jen ředitele sekce (funkci ředitele sekce bude vykonávat paralelně s funkcí státního tajemníka, resp. jeho zástupce). Státní tajemník řídí, koordinuje a kontroluje plnění služebních úkolů ředitelem sekcí a personálním ředitelem, kterého též jmenuje a odvolává z funkce (na rozdíl od generálního ředitele a státního tajemníka, které lze odvolat z funkce kdykoliv bez udání důvodů, personálního ředitele lze odvolat jen z důvodů obecně platných pro odvolávání představených). Služební úkoly státnímu tajemníkovi ukládá ministr (vedoucí Úřadu vlády). SZ zasáhl v této souvislosti do příslušnosti rozhodovat o rozkladu ve správním řízení, která přechází z ministra na státního tajemníka. K tomu lze zaujmout dvě stanoviska: buď – změnou byla potlačena určitá míra nezávislého rozhodování v druhé instanci správního řízení, neboť rozhoduje úředník téhož úřadu. Nebo – jde o odborné roz-



hodování, odlišné např. od institutu odstranění tvrdosti, kde by bylo osobní rozhodnutí politika v mezích zákona ospravedlnitelné. [3]

Obr.1 Schéma jmenování a odvolávání představených



Pramen: Vláda ČR

Tab. 4 Jmenování prvního generálního ředitele a dalších představených do státní služby

	<b>generální ředitel a jeho zástupce</b>	<b>státní tajemník a jeho zástupce</b>	<b>personální ředitel a jeho zástupce</b>
<b>Kdo jmenuje</b>	<b>prezident republiky</b> - na návrh vlády	<b>generální ředitel</b> - v případě ministerstva v dohodě se členem vlády, který toto ministerstvo řídí - v případě ÚV ČR v dohodě s vedoucím ÚV ČR	<b>státní tajemník</b>
<b>Z jakého okruhu zaměstnanců</b>	Z dosavadních zaměstnanců ve správních úřadech, kteří jsou v pracovním poměru ve správním úřadu.	Z dosavadních vedoucích zaměstnanců v těchto správních úřadech, kteří vykonávají funkci vrchního ředitele, ředitele sekce nebo náměstka člena vlády.	Z dosavadních vedoucích zaměstnanců v těchto správních úřadech, kteří přímo zajišťují zaměstnanecké vztahy podle pracovněprávních předpisů.
<b>Na jaké období</b>	3 roky ode dne jmenování	není omezeno	3 roky ode dne jmenování
<b>Předpoklady uchazečů</b>	- předp. podle § 17 odst. 1 - je u nich dán předpoklad jmenování do služby, protože vykonávají činnosti podle § 6 odst. 2 - pracují ve státní správě alespoň po dobu 6 let - nesmí se jednat o fyzickou osobu, která se provinila porušováním lidských práv	- předp. podle § 17 odst. 1 - je u nich dán předpoklad jmenování do služby, protože vykonávají činnosti podle § 6 odst. 2 - pracují ve státní správě alespoň po dobu 4 let - nesmí se jednat o fyzickou osobu, která se provinila porušováním lidských práv	- předp. podle § 17 odst. 1 - je u nich dán předpoklad jmenování do služby, protože vykonávají činnosti podle § 6 odst. 2 - pracují ve státní správě alespoň po dobu 3 let - nesmí se jednat o fyzickou osobu, která se provinila porušováním lidských práv
<b>Související náležitosti</b>	- zákonem není uloženo VŘ - složí slib před prezidentem - GŘ vyhlásí na tato místa nejpozději do doby 2 let ode dne účinnosti tohoto zákona výběrové řízení	- zákonem není uloženo VŘ - složí slib před GŘ - z těchto míst lze odvolat podle § 53 odst. 4 z jakýchkoliv důvodů nebo bez udání důvodu - je třeba je též jmenovat ředitelem sekce	- zákonem není uloženo VŘ - složí slib před tajemníkem - státní tajemník vyhlásí na tato místa nejpozději do doby 2 let ode dne účinnosti tohoto zákona výběrové řízení

Pramen: Vláda ČR

Zavádí se *Informační systém o službě a platech*. Jeho součástí jsou *rejstřík státních zaměstnanců a rejstřík čekatelů*, obsahující základní identifikační údaje o těchto osobách a údaje o služebním zařazení každého zaměstnance. Informační systém vede generální ředitelství státní služby. *Vzdělávací činnost* ve státní správě má řídit a koordinovat nově na základě SZ zřizovaný *Institut státní správy*, který by se měl stát obdobně jako je tomu v ostatních demokratických státech garantem úrovně tohoto vzdělávání a mezinárodní kooperace v této oblasti. Institut bude státní příspěvkovou organizací se statutem schvalovaným vládou a se správní radou. *Výkon služby řídí představení*, kteří jsou oprávněni (i povinni) vést podřízené, ukládat jim úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich činnost a

dávat jim služební příkazy. *Služební úkoly* jsou odvozeny z působnosti úřadu, stanovené zákonem. Jsou dále konkretizovány služebními předpisy a služebními příkazy. Jejich *rozsah* je vymezen služebními předpisy, které stanoví rozsah práva představených udělovat služební příkazy. [3]

*Služební předpisy* zákon dost nepochopitelně vymezuje tak, že zejména stanoví rozsah oprávnění představených dávat zaměstnancům závazné příkazy k výkonu služby. SZ sám zná i jiné služební předpisy, např. pravidla etiky, označování zaměstnanců jmenovkou, určení zaměstnanců aj. Služební předpisy vydávají pouze služební orgány. Ministerstvo je monokratickým orgánem. Rozhodovací pravomoc má ministr, pověřený řízením ministerstva na základě ústavy. Pravomoc delegovanou na nižší stupně řízení může kdykoliv stáhnout zpět na sebe. SZ omezil rozsáhlé pravomoci ministra v personálních věcech, což odpovídá principu oddělení personálního řízení od politiky. Pochybnosti vzbuzuje vydávání směrnic personálním ředitelem v dohodě s ministrem a státním tajemníkem a ustanovení, podle něhož požádá-li ministr o poskytnutí informace (v jiných věcech než těch, ve kterých má personální ředitel postupovat v dohodě s ním), je mu personální ředitel povinen vyhovět. [3]

*Služební hodnocení* se považuje za integrální součást moderního personálního řízení. Podle služebního zákona se koná každoročně, provádí je služební orgán v součinnosti s bezprostředním nadřízeným a jeho předmětem je zachování věrnosti, řádný výkon služby, dodržování služební kázně a výsledky vzdělávání. Od služebního hodnocení se odvíjí postup do vyššího platového stupně, opatření v oblasti vzdělávání. Je-li opakovaně negativní, je zákonným důvodem pro ukončení služebního poměru. *Služební dohled* nad státními zaměstnanci vykonávají představení a služební orgány. [3]

## 1.4. Právní poměry úředníků územních samosprávných celků

### 1.4.1. Právní úprava

Na rozdíl od státní služby právní poměry úředníků územních samosprávných celků (ÚSC) se řídí zákoníkem práce, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Tito úředníci jsou v pracovním poměru k ÚSC. *Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů*, vnáší do pracovníprávní regulace těchto poměrů v nezbytné míře veřejnoprávní prvky, jako zvláštní předpoklady pro způsobilost být úřed-

níkem nebo pro zastávání vedoucích funkcí, veřejná výzva a veřejné vyhlášení výběrového řízení jako podmínka uzavření pracovní smlouvy, povinnosti úředníků aj.. Parlament vytyčil požadavek, aby zákon o státní službě následoval zákon o samosprávných úřednících a prosadil, aby úředníci ÚSC s praxí ve státní správě na určité úrovni se mohli ucházet o přijetí do státní služby. [3]

Zákon se nevztahuje na zaměstnance organizačních složek, zvláštních orgánů nebo zaměstnance vykonávající výhradně pomocné, obslužné nebo manuální práce nebo na ty, kdo takové práce řídí. Některá zvláštní pravidla se týkají vedoucích úředníků (s odkazem na zákoník práce jsou to zaměstnanci, pověření vedením, oprávnění ukládat úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat práci podřízených) a vedoucích úřadů (tajemník úřadu, ředitel krajského úřadu, Magistrátu hl. města Prahy). [3]

#### 1.4.2. Vznik a zvláštnosti pracovního poměru

Předpokladem vzniku pracovního poměru je státní občanství ČR, cizinec s trvalým pobytem, věk nejméně 18 let, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, ovládnutí jednacího jazyka a zvláštní předpoklady, předepsané zvláštními zákony. 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 krajský úřad, obecní úřad s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad) je povinné výběrové řízení. Pořizuje se závěrečná zpráva výběrovou komisí. [3]

Pracovní poměr se zásadně uzavírá na dobu neurčitou. Zákon podporuje stabilitu zaměstnání a odvolání z vedoucí funkce je možné jen ze zákonných důvodů, např. při ztrátě obligatorních předpokladů nebo pro závažné či opakované porušení povinností. Motivačně má působit další odstupné nad rámec odstupného podle zákoníku práce v případě reorganizace s progresem podle počtu odsloužených let. Za stavu nebezpečí nebo nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu může ÚSC naříditi úředníkovi za podmínek zákona pracovní pohotovost. [3]

#### 1.4.3. Povinnosti a vzdělávání úředníků

Úředník je povinen zejména:

- dodržovat ústavní pořádek

- plnit pokyny vedoucích úředníků, pokud se tím nedopustí trestného činu či správního deliktu
- jednat a rozhodovat nestranně, nepřipustit střet veřejného a soukromého zájmu
- nepřijímat dary nebo jiné výhody
- zachovávat předepsanou mlčenlivost, nebyl-li jí zproštěn
- poskytovat informace v rozsahu vyplývajícím z pracovního zařazení
- plnit kvalitně, hospodárně a včas pracovní úkoly

Na úředníky se vztahují omezení podnikání a vedlejší výdělečné činnosti podobně jako je tomu u státních zaměstnanců. [3]

Vzdělávání úředníků je možné poskytovat jen Ministerstvem vnitra akreditované instituce. Vedle vstupního a průběžného vzdělávání zvláštní místo zaujímá příprava a ověřování tzv. zvláštní odborné způsobilosti, která je podmínkou pro výkon správních činností podle příslušných právních předpisů. [3]

## 2. ANALÝZA ÚKOLŮ A MOŽNOSTÍ REFORMY VEŘEJNÉ SLUŽBY

### 2.1. Přehled základních nedostatků současné právní úpravy

#### 2.1.1. Velká nejednotnost právní úpravy

Je pozoruhodné, že ve stejném období, kdy se připravoval zákonný převod velkého objemu výkonu státní správy ze správních úřadů (okresních úřadů) na územní samosprávné celky, probíhal i legislativní proces přípravy dvou zásadních právních norem upravujících postavení úředníků ve veřejné správě – *zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech* na straně jedné a *zákona o úřednících územních samosprávných celků* na straně druhé tak, že obě skupiny úředníků ve veřejné správě víceméně rozdělil a to přesto, že obě právní úpravy směřovaly ke stejnému cíli – k zajištění kvalitního, efektivního a nestranného výkonu státní správy jako služby občanům. Potřebná kontinuita výkonu státní správy však není v zákonech podpořena odpovídající kontinuitou v zaměstnaneckých vztazích úředníků ve veřejné správě – například dostatečnou otevřeností systému státní služby ve správních úřadech pro kvalitní úředníky s dostatečnou praxí ve veřejné správě získanou na úrovni územních samosprávných celků (například zaměstnanec obce nebo kraje by se dle platného služebního zákona mohl zúčastnit až třetího kola výběrového řízení na volné služební místo, byť by měl tu nejvyšší a nejvhodnější kvalifikaci získanou v úřadu územního samosprávného celku). [14]

Právní poměry zaměstnanců činných ve veřejné správě jsou nyní upraveny množstvím zákonů a prováděcích předpisů. Základní nejednotnost je vyjádřena v následujících bodech:

- Pro některé zaměstnavatele z oblasti veřejné správy se uplatňuje právní úprava zákoníku práce stejným způsobem, jako u zaměstnavatelů provozujících podnikatelskou činnost a to včetně způsobu odměňování zaměstnanců, typického pro podnikatelskou sféru. Týká se to například některých příspěvkových organizací, které mají dostatečné příjmy na krytí nákladů na platy a odměny. Lze zmínit i zdravotní pojišťovny. Režimu *nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě* nepodléhají ani zaměstnanci kanceláří obou komor Parlamentu ČR, nově ani zaměstnanci Kanceláře prezidenta republiky.

- Právní poměry další velké skupiny zaměstnavatelů z oblasti veřejné správy, jejichž výdaje jsou převážně nebo zcela hrazeny z veřejných zdrojů, se řídí rovněž jen zákoníkem práce s tím, že pro odměňování jejich zaměstnanců jsou v zákoníku daleko přesnější pravidla. Jedná se zejména o zaměstnance vybraných organizačních složek státu, které nejsou správními úřady a pro jejichž zaměstnance nebyla přijata zvláštní právní úprava (Česká správa sociálního zabezpečení, Agentura ochrany přírody a krajiny, Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR aj.) a zaměstnance dalších příspěvkových organizací, jejichž výdaje na platy a odměny jsou hrazeny z příspěvků zřizovatele či jiných veřejných zdrojů. Perspektivně by se zákoník práce měl plně vztahovat jen na „neúředníky“ zaměstnané ve správních úřadech.
- Zvláštní právní úpravy platí pro zaměstnance z oblasti veřejné správy, pokud jsou příslušníky bezpečnostních sborů nebo vojáky z povolání. Stávající zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů byl sice přijat později, než služební zákon pro civilní státní službu, ale zakotvuje tradiční formu služebního poměru, jaký se dlouhodobě uplatňuje např. u policistů, celníků nebo příslušníků Vězeňské služby ČR. Zákon o vojácích z povolání platí od r. 1999 a připravuje se zákon nový. Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků obsahuje zvláštní režim oproti služebnímu poměru civilních státních zaměstnanců. Některé bezpečnostní sbory jsou také správními úřady (resp. jejich součástmi), na které se vztahuje služební zákon, případně zákoník práce, pokud jde o zaměstnance bezpečnostních sborů, kteří nejsou příslušníky. V praxi to znamená, že někteří příslušníci pracují ve stejných správních úřadech, kde současně jsou i zaměstnanci v pracovním poměru. Po nabytí účinnosti služebního zákona budou v těchto úřadech navíc ještě zaměstnanci v civilním služebním poměru. To se týká Ministerstva vnitra z titulu organizačního začlenění Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Ministerstva obrany, úřadu Celní správy ČR a Vězeňské služby ČR. Někteří vojáci nebo příslušníci bezpečnostních sborů budou poté nadřízenými či podřízenými ve vztahu k civilním zaměstnancům. Proto je nutné přihlídnout i k právní úpravě, která se týká této specifické skupiny zaměstnanců veřejné správy a některým souvisejícím otázkám.
- Dalšími příklady jsou vedoucí některých státních orgánů, popřípadě i jejich zástupce a další zaměstnanci (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český telekomunikační

úřad, Český statistický úřad, někteří zaměstnanci Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových). Ke změně způsobu jejich odměňování dochází nekoordinovaně pomocí tzv. přílepků v Parlamentu při projednávání zcela odlišné problematiky.

- Pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se řídí svou speciální právní úpravou – zákonem o úřednících územních samosprávných celků, případně zákoníkem práce.
- Pro zaměstnance státu platí od roku 2002 zcela zvláštní právní úprava – služební zákon, který zatím nenabyl účinnosti.
- Závěrem je nutné zmínit skupinu „ostatních právních úprav“, které upravují podmínky právnických či fyzických osob při výkonu dalších nejrůznějších činností z oblasti veřejné správy. Např. činnost členů stráže přírody, rybářské stráže, myslivecké stráže a lesní stráže.

Do jisté míry je diferenciacie úpravy právních poměrů zaměstnanců ve veřejném sektoru opodstatněná (zejména u příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků), přesto je výše uvedený přehled alarmující a opodstatňuje návrh maximálního „sjednocení úpravy právních poměrů pro úředníky veřejné správy“.

[14]

Tab. 5 Právní úprava pracovních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě po zavedení dosud neúčinného služebního zákona

Název správního úřadu	Právní úprava pracovních poměrů
<b>Úřad vlády ČR</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo zahraničních věcí</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo obrany</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Armáda ČR	Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
Vojenská policie ČR	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Krajská vojenská velitelství	Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
Újezdni úřady	Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
<b>Ministerstvo financí</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Finanční ředitelství	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Finanční úřady	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Generální ředitelství cel	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Celní ředitelství	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Celní úřady	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
<b>Ministerstvo práce a sociálních věcí</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.



Úřady práce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Česká správa sociálního zabezpečení	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Státní úřad inspekce práce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Oblastní inspektoráty práce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo vnitra</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Hasičské záchranné sbory krajů	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Policie ČR	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Národní archiv	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní oblastní archivy	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo životního prostředí</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Česká inspekce životního prostředí	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Správa Národního parku České Švýcarsko	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo pro místní rozvoj</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo průmyslu a obchodu</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní energetická inspekce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Česká obchodní inspekce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Puncovní úřad	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo dopravy</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Úřad pro civilní letectví	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní plavební správa	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Drážní úřad	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Drážní inspekce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo zemědělství</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Pozemkové úřady	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní veterinární správa	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Krajské veterinární správy	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Ústav pro státní kontrolu léčiv	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zeměd.	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní rostlinolékařská správa	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní zemědělská a potravinářská insp.	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Česká plemenářská inspekce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo školství, mládeže a tělov.</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Česká školní inspekce	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo kultury</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvo zdravotnictví</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Státní ústav pro kontrolu léčiv	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Krajské hygienické stanice	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Ministerstvé spravedlnosti</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Vězeňská služba	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
<b>Národní bezpečnostní úřad</b>	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
<b>Český telekomunikační úřad</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Úřad průmyslového vlastnictví</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Český statistický úřad</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Český úřad zeměměřičský a katastr.</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.

Katastrální úřady	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Zeměměřičský úřad	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Zeměměřičské a katastrální inspektoráty	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Český báňský úřad</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
Obvodní báňské úřady	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Energetický regulační úřad</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Úřad pro ochranu hosp. soutěže</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Rada pro rozhlasové a telev. vysílání</b>	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
<b>Správa státních hmotných rezerv</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Státní úřad pro jadernou bezpečnost</b>	Služební zákon č. 218/2002 Sb.
<b>Jiné státní orgány</b>	<b>Právní úprava pracovních poměrů</b>
Česká národní banka	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Úřad pro zast. státu ve věcech majetk.	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Soudy, Státní zastupitelství	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Zastupitelské úřady v zahraničí	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Bezpečnostní informační služba	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Úřad pro zahraniční styky a informace	Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru přísl. BS
Státní fondy	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Pozemkové fondy	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Český rozhlas, televize, tisková kancelář	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Úřad pro ochranu osobních údajů	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
<b>Územní orgány veřejné správy</b>	<b>Právní úprava pracovních poměrů</b>
14 krajských úřadů	Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC
205 obecních úřadů s rozšířenou působn.	Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC
388 obcí s pověřeným obecním úřadem	Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC
6260 obecních úřadů	Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících ÚSC

Pramen: vláda ČR, autor

### 2.1.2. Vliv zákoníku práce

Nový zákoník práce je ve srovnání se zákoníkem práce, který platil v době, kdy se tvořila filosofie služebního zákona o úřednících, modernější a výrazně liberálnější. Zavádí do pracovněprávních vztahů převratný princip „co zákon nezakazuje, to dovoluje“ a to i pro podnikatelskou sféru. Je to natolik nový princip, že teprve praxe ověří, zda si takovýto přístup může v plné míře dovolit i veřejná správa. Zákoník práce přestává být právem „normativním“ a stává se právem „výkladovým“, což je obvyklé v oblasti soukromého práva. Ovšem obsahuje ustanovení předpokládající omezení volnosti vztahů pro určité skupiny zaměstnanců ve veřejné správě odkazem na zvláštní právní předpisy, mimo jiné na „*pracovněprávní vztahy justičních čekatelů, státních zástupců, právních čekatelů a na zaměstnance vykonávající ve správních úřadech státní správu jako službu*, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti podle služebního zákona. A to jen pokud to tento zákon výslovně sta-

noví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Dále pracovněprávní vztahy čekatelů připravujících se na výkon státní služby, úředníci územních samosprávných celků, akademičtí pracovníci vysokých škol, ředitelé veřejných výzkumných institucí, zaměstnanci v Probační a mediační službě a zaměstnanci Veřejného ochránce práv se řídí tímto zákonem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. [14]

### 2.1.3. Malá politická vůle k reformám

Stejně jako ve většině ostatních zemí, potřebuje modernizovat i česká veřejná služba. Zákon o státní službě, kterým jsme vyhověli požadavkům české ústavy a přístupu k Evropské unii, je sedm let platný, avšak až na sporné výjimky neúčinný. V důsledku absence alespoň základních pravidel a jasně vymezené odpovědnosti je řízení lidských zdrojů v této oblasti ponecháno víceméně samospádu. Masivní výměna úřednictva s nástupem nových vedení na ministerstva a další úřady nejen odporují základním principům a standardům veřejné služby, jak je chápe vyspělý svět, ale mají citelné negativní dopady na politické a ekonomické zájmy státu a veřejnost. [2]

Za největší slabinu platného služebního zákona lze označit jeho odtrženost od reformy veřejné správy. Při přípravě služebního zákona se marně upozorňovalo, že zákonem petrifikovat z minulosti zděděný státní aparát včetně jeho metod, způsobu řízení aj. je chybné. Sled kroků (např. nejprve nutná reorganizace a racionálně podložená restrikce personálu) lze správně načasovat. Překážkou nemusí být sám zákon, který by mohl být moderní, rámcový, stručný. Především by musel podporovat reformu veřejné správy, nikoliv být odtržen od ní. [2]

Chybí vůle k reformám a když si vláda dá do programu reformu veřejné služby, chybí ministerské podklady nebo se mění priority. Postavení státních úředníků bývá destabilizováno každé volební období. Tým provádějící reformu by neměl být vyměňován s každou vládou, ale jen tehdy, nebude-li reforma dosahovat potřebných výsledků. Tak to probíhalo v zemích s úspěšnými reformami a s odklonem od legality k manažerskému řízení. Naše kultura je příliš legalistická, různá neetická chování jsou omlouvána s odkazem na to, že zákon nebyl porušen. Ve veřejné správě je nutné se přeorientovat z „řádného chodu“ úřadů na vazbu „zdroje-výsledek“, podřídit výběr, hodnocení atd. kritériím schopností, kompetentnosti a výkonu. Ve veřejné správě je hodně věcí, které je potřeba změnit. Ovšem žádná reforma nemůže státní úřad transformovat na nějaký typ soukromého podniku. Vláda není

podnikem vytvářejícím zisk. Správa jejích záležitostí nemůže být kontrolována pomocí výkazů zisků a ztrát. Tento poznatek musí být základem pro jakoukoliv léčbu problémů byrokracie. [2]

#### 2.1.4. Nedostatečná propojenost s reformou veřejné správy

Za největší chybu předchozího vývoje v této věci lze označit skutečnost, že příprava služebního zákona byla naprosto nedostatečně propojena s reformou veřejné správy. Chybí ucelená koncepce řízení lidských zdrojů.

V médiích byl často kritizován fakt, že po převodu kompetencí z centra na kraje nebo po zrušení okresních úřadů úředníci zůstávali v nezměněném počtu, resp. v druhém případě jen přešli do krajské nebo místní samosprávy. Inspirativní by pro nás mohla být praxe v zemích EU v situaci, kdy odejde penzionovaný úředník nebo odejde z jiného důvodu. Před obsazením nového nebo uvolněného místa se prověřuje, jestli je místo nezbytné. [2]

Úředníci státní správy mají dosud obecný pracovněprávní status. V důsledku toho se státní správa od dob minulého režimu nevyvázala z nepřipustné **politizace**. V nepřehledné situaci se nekladou žádné překážky jednotlivcům z řad politiků nebo vedoucích úředníků, aby nevyměňovali úředníky podle své libosti. Právě proto Doporučení Rady Evropy staví na čelné místo principů, vyjadřujících evropský standard veřejné služby, zákonnou úpravu. [2]

#### 2.1.5. Další podněty pro tvorbu nového modelu veřejné služby

Naše veřejná služba je typická svojí **úzkou specializací**, která je v mnoha případech nevyhovující. Naše i zahraniční expertízy naší veřejné službě opakovaně vytýkaly mimo důrazu na úzkou specializaci také resortismus, malou schopnost horizontální a interdisciplinární spolupráce. Specialisté s klapkami na očích, bez různorodé zkušenosti, nejsou na vyšších úrovních rozhodování, ve vedoucích pozicích, v komunikaci s domácími a zahraničními institucemi a představiteli na svém místě. Na druhou stranu jsou vysoce specializované činnosti, vyžadující vysokou **profesionalitu**, spočívající na náročném vzdělávání a akumulované zkušenosti. [2]

Při tvorbě nového záměru právní úpravy veřejné služby by se nemělo opomenout, že veřejná služba se musí **přizpůsobovat vnějšímu prostředí**. Musí odpovídat úrovni společnosti. V této souvislosti je důležitý požadavek na optimální **vztah profesionality k flexibilitě**

**versus stabilita veřejné služby.** Dnes se v hospodářské, politické, sociální oblasti prosazují horizontální vazby na úkor vertikálního řízení. Využívá se partnerství subjektů veřejného a soukromého práva. Obsah pojmu profesionality veřejné služby získává i v tomto směru novou podobu. Také proto úzká specializace, jednou provždy vykonané úřednické zkoušky jsou nástroje, které této rychle se měnící společnosti, její kultuře, informatice, technickému vývoji nedostačují. [2]

Naše rigidní, přeregulovaná veřejná služba, volající po **větší manažerské volnosti**, se vzhledem neúčinnosti zákona o veřejné službě stále řídí pracovním zákonodárstvím s několika odchylkami a se značnou volností politiků a vedoucích úředníků činit personální změny, nabírat nové zaměstnance, udílet odměny bez dodržování objektivních hledisek a odůvodnění. Je otázka, zda nepotřebujeme naopak **větší stabilitu veřejné služby**, má-li veřejná správa vyvažovat svou kontinuální profesionální službou rotaci politiků, což patří k axiomatům teorie veřejné správy. Naše služba je mimořádně **decentralizovaná** v personálních záležitostech. Opravdu **centralizovaná** je ve věcech výkonu správy, kde ve srovnání se západními zeměmi je u nás rozhodováno na vyšších stupních. Obava z odpovědnosti a nejistota žene náš rozhodovací proces zbytečně k vyšším nadřazeným. [2]

Vůbec jednoznačná není odpověď na otázku, zda zvolit **veřejnoprávní nebo pracovněprávní postavení úředníků veřejné správy**. Zatímco donedávna se jevil tzv. **kariérní veřejnoprávní systém** na evropském kontinentu jako převažující standard, dnes dochází ve většině zemí buď k odklonu od něj k **systému smluvnímu (meritnímu)** nebo k jeho podstatné redukci. Považuje se za dobře možné kombinovat prvky obou systémů, tedy hybridní řešení. Tendence k přechodu na smluvní systém nebo posilování jeho prvků u veřejných úředníků je vyvolána praktickými potřebami a podpořena i právní teorií. Klasický kariérní systém je nákladnější (definitiva, zvláštní penzijní systém, výhodnější sociální zabezpečení aj.) a i přes modernizační opatření v zásadě rigidnější. Dnes zakládat státní službu jako uzavřenou kastovníckou instituci, s rigidními pravidly pro vstup do ní a služební postup, a tím napodobovat historické modely nebo modely zemí, které by příliš těsné krunýře rády setřásly, by byl opravdový anachronismus. Je také nutno vzít do úvahy, že rozdíl mezi zvláštním veřejnoprávním a pracovněprávním postavením zaměstnanců se snižuje. Je to dáno tím, že pracovní zákonodárství, pod vlivem mezinárodních smluv a kolektivního vyjednávání poskytuje stále více záruk soukromým zaměstnancům. [2]

Vzhledem k těžké slučitelnosti s pracovněprávním postavením je třeba upravit hlavně toto:

- zajištění alespoň minimální míry jednotného řízení či koordinace státní služby
- prosazení právních a etických prostředků k předcházení a potírání korupce
- disciplinární odpovědnost

Nejsme ve stejné fázi vývoje v tomto ohledu jako západní země s vyšší mírou konsolidace (veřejné etiky, služební kázně), které mají z čeho zpružňovat, deregulovat, decentralizovat. [2]

Hlavní příčiny zaostávání naší reformy veřejné služby jsou:

- nedostatek politické vůle rozhodnout o podobě reformy a realizovat ji.
- nedostatek ekonomického uvažování, řešení efektivnosti vzhledem k vybírání, hodnocení a řízení personálu.
- byrokratické vedení reformy byrokracie za zavřenými dveřmi, totéž se týká legislativního procesu.
- reformní úseky by měly jít příkladem, praktikovat řízení lidských zdrojů ve svých útvarech na modelové úrovni, prokazovat výsledky, reformní projekty představovat veřejnosti, konzultovat s širokou odbornou obcí.

[2]

## 2.2. Co považuje autor práce za nejdůležitější otázky a nedostatky

Jako první z toho, co mi na dosavadním průběhu změn při reformě veřejné služby vadí, chci zmínit malou vůli a odvalu politických reprezentací rozhodnout o jednoznačné podobě úpravy veřejné služby. Je jasné, že vlády řeší hodně aktuálních a neodkladných problémů, v současnosti jsme předsednickou zemí Evropské unie, podílíme se na řešení dopadů hospodářské krize. Nicméně nedostatečný služební zákon je již platný od roku 2002 a již brzy po jeho schválení bylo jasné, že v této podobě nemůže nabýt účinnosti. Také se tak dosud nestalo. Každopádně každá vláda bude postavena před řadu akutních témat. Neustále ale dokončení reformy veřejné služby odkládat není možné, mimo jiné s poukazem na stále větší zaostávání za modernějšími trendy uplatňovanými ve vyspělých evropských zemích. Chybí jasná odpovědnost za řízení veřejné služby a neochotě politiků řešit tuto problematiku zřejmě nahrává a snad jim i vyhovuje fakt, že stávající úprava veřejné služby při neúčinnosti služebního zákona umožňuje masivní výměnu úřednictva při výměnách politic-

kých reprezentací. Právě této neblahé praxi je nutné zamezit zavedením větší jednotnosti a stability veřejné služby. V současnosti je totiž právní úprava zaměstnaneckých poměrů pracovníků veřejné správy značně nejednotná. Jen namátkou mohu zmínit rozdílnou úpravu civilních státních zaměstnanců, zaměstnanců bezpečnostních sborů, úředníků územních samosprávných celků, státního zastupitelství aj..

Zatímco vývoj v řadě vyspělých zemí jde směrem k uplatňování metod New Public Managementu a postupnému přechodu ke smluvnímu systému veřejné služby, u nás převažuje systém kariérní, který je značně strnulý a neefektivní. Při obsazování volných služebních míst dostávají přednost státní zaměstnanci, například úředníci ÚSC se zkušenostmi z přeneseného výkonu státní služby se mohou účastnit až třetího kola výběrového řízení. Taky systém odměňování nezaručuje dostatečnou motivaci nejen potenciálních zájemců o státní službu, ale taky stávajících zaměstnanců. Platové stupně v rámci platových tříd jsou totiž nastaveny tak, že zohledňují zkušenosti dané délkou praxe, každé 3 roky se zaměstnanec posouvá do vyššího stupně. Ale nebylo by lepší stanovit jako hlavní kritérium platového postupu kritérium kvality odvedené práce? Platové třídy zohledňují vzdělání a potřebnost pracovního zařazení a to je v pořádku. Přesto v rámci platových stupňů by neškodilo vytvořit motivační přístupy.

Zmínil jsem zavádění moderních metod řízení veřejné služby (NPM). Výhodou je jistě přínos větší efektivitě výkonu veřejné správy, k větší motivaci směrem ke kvalitě odvedené práce. Stimulace skrze odměňování podle výkonnosti a kvality již byla uvedena také. Státní zaměstnanci by k občanům přistupovali více jako k zákazníkům.

Je třeba si ale položit otázku, zda takové směřování nemá své meze dané specifičností výkonu veřejné správy. Je možné říci, že služba občanům (zákazníkům) je více, než uplatnění politické moci, v každé demokratické zemi vyjádřené svobodnou vůlí vlastních občanů? Manažerské řízení totiž může podstatně snížit loajalitu úředníků a současnou a podstatnou decentralizací výkonu veřejné správy snížit vliv demokraticky zvolených vlád. Uplatnění moci skrze právo má ale pronikat až do těch nejvíce decentralizovaných struktur veřejné správy. Riziko narušení dodržování jednotného výkladu práva a uplatnění moci je další otázkou, kterou se musí reforma veřejné služby zabývat.

Následující části diplomové práce se snaží najít odpověď na otázky, zda zvolit kariérní nebo smluvní systém, upravit zaměstnanecké poměry jako veřejnoprávní nebo pracovněprávní, do jaké míry sjednotit právní úpravu poměrů ve veřejné službě.

### 2.3. Legislativní úpravy služebního zákona

V souladu s čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR („Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“) měla být ve správních úřadech České republiky zavedena tzv. "občanská státní služba". Ta je upravena zákonem č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 28. května 2002. Některá jeho ustanovení nabyla účinnosti dnem vyhlášení (např. ustanovení o působnosti Generálního ředitelství státní služby včetně povinnosti vést Informační systém o státní službě a platech); úplná účinnost zákona měla nastat od 1. ledna 2009, ale díky dalším odkladům nenastala. Do doby vytvoření Generálního ředitelství státní služby plní jeho úkoly v rámci Úřadu vlády České republiky Kabinet vedoucího Úřadu vlády ČR, který současně vede přehled správních úřadů v České republice a přehled o počtech míst ve správních úřadech. Problematiku rozvoje lidských zdrojů ve správních úřadech zajišťuje Ministerstvo vnitra (Odbor rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě).

V dalším období proběhlo několik větších či menších změn služebního zákona. Například zákony č. 281/2003 Sb., 426/2003 Sb., 586/2004 Sb., 127/2005 Sb., 57/2006 Sb., 264/2006 Sb..

Záměrem vlády je nahradit výše uvedený služební zákon novou právní úpravou. V návaznosti na Programové prohlášení vlády ČR, v němž se mimo jiného uvádí, že „Prostřednictvím zákona o veřejné službě (státní službě) bude určena hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy“, vláda dne 13. srpna 2007 svým usnesením č. 881 vzala na vědomí *Analýzu možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě* (předloženou ministrem vnitra), schválila Zásady koncepce nové právní úpravy (zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě) a *Koncepci vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě* a uložila ministru vnitra vypracovat



ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí návrh věcného záměru zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě.

Dne 20. října 2008 byl publikován v částce 124 Sbírky zákonů zákon č. 381/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem se odkládá úplná účinnost služebního zákona o další tři roky, tj. od 1. ledna 2012. [16]

### **2.3.1. Hodnocení dopadů právní regulace (RIA)**

Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment) je jedním z důležitých nástrojů pro zvyšování kvality regulace. Hodnocení dopadů regulace zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny mohou být rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny. Smyslem hodnocení dopadů není pouze číselné vyjádření dopadů, ale především diskuze která je vedena při hledání různých variant řešení a to včetně řešení problému jiným způsobem než přijetím nové regulace. Důležité je vždy stanovit cíl a výsledky, kterých chceme dosáhnout. V závěru posuzování různých variant je vybráno takové řešení, které naplňuje stanovený cíl a jeho přínosy převyšují náklady. Teprve na základě této analýzy a nalezení nejvhodnějšího způsobu řešení je připraven návrh právního předpisu. Dojde tak k zamezení zbytečného vynakládání prostředků na neefektivní řešení.

Nový přístup ke tvorbě návrhů právních předpisů na úrovni vlády by z tohoto důvodu měl přispět ke kvalitnějšímu právnímu prostředí v České republice zejména tím, že vláda nebude přijímat návrhy právních předpisů, které zbytečně zatěžují jednotlivé společenské skupiny, aniž by přínosy převažovaly nad zátěží z nich plynoucí. Studie provedené v zahraničí ukazují, že dochází rovněž k podpoře hospodářského růstu a zlepšení výkonnosti ekonomiky, jelikož uspořené prostředky mohou být investovány efektivněji.

V neposlední řadě se očekává, že vláda získá kvalitnější podklady pro své rozhodování a dojde tím k minimalizaci neočekávaných dopadů navrhovaných právních předpisů.

Vláda se k zavedení vyhodnocování dopadů zavázala ve svém programovém prohlášení a v Národním programu reforem České republiky. Současně tak naplňuje i doporučení Evropské komise, která ve svém Sdělení "Lepší regulací k ekonomickému růstu a zaměstnanosti v Evropské unii", doporučuje všem členským státům, aby vytvořily systém hodnocení dopadů pro integrované vyhodnocování ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů. Pro jednotný postup při hodnocení dopadů byly vytvořeny Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace. [23]

V této souvislosti posuzoval Výbor pro kontrolu kvality hodnocení dopadu regulace (RIA) Návrh stanoviska č. 38 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců. Cílem předkládaného návrhu zákona je posunout účinnost zákona č. 218/2002 Sb. od 1. ledna 2012. Již několikáté odložení plné účinnosti se odkládá z důvodu přípravy nové právní úpravy postavení zaměstnanců ve veřejné správě. Z hlediska hodnocení dopadů regulace se nenavrhují žádné úpravy materiálu a tento byl vládě doporučen schválit v předloženém znění. [24]

#### **2.4. Alternativy úpravy prostřednictvím jednoho společného zákona**

Z řady hledisek se ukazuje jako nezbytné posuzovat možnost jediné komplexní úpravy právního prostředí zaměstnanců ve veřejné správě – *nejprve z hlediska věcného* – z hlediska cílů, kterých má být dosaženo. *Až následně je vhodné hledat přijatelnou formu legislativně technického řešení.* Je nutné připomenout, že konečné řešení bude nutné zasadit do ústavního rámce, který vytváří zejména článek 2 odst. 3, hlava sedmá a článek 79 odst. 2 Ústavy České republiky. Této problematice věnovala pozornost každá „porevoluční“ vláda České republiky, přesto není skutečný stav uspokojivý. Z programového prohlášení vlády ze srpna 1998 byl vyvozen závěr, že úprava státní služby nemá mít komplexní charakter, naproti tomu současná vláda prosazuje v zásadě trend univerzálních právních úprav s minimem odchylek a výjimek. [14]

Jednotná komplexní právní úprava v absolutním pojetí znamená zrušit nejen stávající služební zákon a zákon o úřednících územních samosprávných celků, ale celou řadu dalších zvláštních právních úprav, které byly vytvořeny „na míru“ příslušným skupinám zaměstnanců veřejné správy. To není možné ani rozumné, lze však četnost odchylek a výjimek minimalizovat – sjednotit v nové právní úpravě vše, co sjednotit lze i za cenu změny dosa-

vadní koncepce nebo praxe a ponechat *jen nutné specifické úpravy některých skupin zaměstnanců* ve veřejné správě. [14]

Právní řešení postavení zaměstnanců ve veřejné správě prostřednictvím jednoho společného zákona může mít dvě alternativy:

- **První alternativa** – nový zákon bude koncipován na sjednoceném řešení zaměstnaneckých vztahů státních zaměstnanců a zaměstnaneckých vztahů úředníků územních samosprávných celků a to posílením liberálního přístupu tak, že zaměstnanecké vztahy bude řešit zákoník práce a v novém zákoně budou jako ve speciální právní úpravě řešeny potřebné veřejnoprávní prvky. Dále budou jednotlivé části zákona obsahovat oblasti společné a diferencované. *Z hlediska legislativně technického řešení je možná pouze tato alternativa.*
- **Druhá alternativa** – právní úprava státních úředníků a úředníků samosprávných celků by byla upravena v jednom společném zákoně. Tento zákon by sloučil rozdílné řešení v pojetí stávající právní úpravy. Ponechal by veřejnoprávní charakter zaměstnaneckých vztahů státních zaměstnanců (služební poměr) a soukromoprávní charakter s veřejnoprávními prvky (pracovní poměr) pro úpravu zaměstnaneckých vztahů úředníků územních samosprávných celků (respektive pro úpravu zaměstnaneckých vztahů ostatních úředníků ve veřejné správě včetně úředníků územních samosprávných celků). Další části zákona by obsahovaly oblasti společné pro zaměstnance státní správy a samosprávy s tím, že právní úprava jednotlivých oblastí by zahrnovala potřebnou diferenciaci. *Tato alternativa („zákon v zákoně“) je z hlediska legislativně technického nepřijatelná.*

Sjednocení právní úpravy právního postavení státních úředníků a úředníků územních samosprávných celků by mohlo být teoreticky také dosaženo ponecháním oddělených právních úprav a jejich novelizací tak, aby bylo jednotně upraveno to, co jednotně upravit lze (s ohledem na specifika zejména u územní samosprávy). Vzhledem k tomu, že toto řešení nevede k cíli tak, jak byl stanoven („jediná komplexní právní úprava“), je tato možnost zmíněna, ale dále se s ní neuvažuje.

[14]

## 2.5. Porovnání pracovněprávních vztahů zaměstnanců veřejné správy

### 2.5.1. Odůvodnění a cíle

Následující přehled jednotlivých kategorií pracovněprávních a služebních vztahů zaměstnanců ve veřejné správě je zpracován z pohledu možnosti sjednocení právní úpravy pro úředníky ve veřejné správě se zaměřením na podmínky v územních samosprávných celcích s právní úpravou v zákoně o úřednících a ve správních úřadech v pojetí služebního zákona. Problematika je posuzována také z *hlediska cíle*, který se vláda stanovila v programovém prohlášení – *odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy*. U jednotlivých oblastí pracovněprávních a služebních záležitostí zaměstnanců ve veřejné správě je rámcově posuzováno, zda je možné dát je do stejného právního rámce nebo zda by to bylo obtížné, případně problematické. [14]

### 2.5.2. Oblasti, které jsou v zákonech zpracovány obdobně a jejich úpravu lze sjednotit bez změny dosavadní koncepce právního přístupu

> **Profesionalizace a kvalita veřejné správy** – zvyšování odborné a etické úrovně státních zaměstnanců a úředníků získáváním kvalitních a kvalifikovaných fyzických osob systémem povinných výběrových řízení a dále trvalým zvyšováním jejich odborné úrovně. Oba zákony mají tento princip jako základní motto, i když se s ním každý z nich vypořádává trochu jiným způsobem.

> **Stabilita zaměstnanců (úředníků)** – výkon veřejné správy mají zajišťovat státní zaměstnanci a úředníci, kteří by měli představovat stabilizující prvek ve veřejné správě – i tento cíl je zakomponován v obou zákonech, zatím rovněž s poněkud odlišným přístupem (formou zaměstnaneckého vztahu, jistot, perspektiv, motivací aj.). Proto se služební zákon nevztahuje na fyzické osoby, které jsou přímo nebo nepřímo spojeny s politickou mocí. Zákon o úřednících se nevztahuje na volené členy zastupitelstev územních samosprávných celků. Bude nutné stanovit nejen povinnosti a omezení, ale také platové podmínky výkonu státní správy a samosprávy a motivovat tak i vysoce kvalifikované odborníky k zájmu o práci ve veřejné správě. V praxi se však jedná o problematiku, která s sebou vždy nesla potíže, zvláště v oblasti kompenzací.

> **Předpoklady a požadavky pro vznik pracovněprávního (služebního) vztahu** – lze je vymezit v souladu se současnou úpravou ve služebním zákoně a v zákoně o úřednících (fyzická osoba, která je státním občanem České republiky, popřípadě cizincem, který má v ČR trvalý pobyt, fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je způsobilá k právním úkonům, je bezúhonná, má potřebnou zdravotní způsobilost, ovládá jednací jazyk a splňuje další předpoklady a požadavky na konkrétní místo – předepsané vzdělání, případně požadavek na znalost cizího jazyka nebo jiný oprávněný odborný požadavek pro výkon správních činností). Služební zákon výslovně stanovuje, že fyzická osoba musí uvedené předpoklady splňovat po celou dobu služby.

> **Kvalifikační předpoklady** – lze je vymezit na základě současné právní úpravy. Služební zákon však, na rozdíl od zákona o úřednících, však nepřipouští „výjimky ze vzdělání“.

> **Překážky jmenování do služby** – úprava tzv. *střetu zájmů* patří mezi podstatné znaky státní služby. Služební zákon taxativně vymezuje, které překážky (vyjmenované funkce) vylučují jmenování do služby. Současně jsou však záležitosti střetu zájmů a neslučitelnosti funkcí upraveny v řadě zvláštních zákonů, mimo jiné i v zákoně o střetu zájmů a v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí a krajů.

> **Výběrová řízení pro jmenování nebo vznik pracovního či služebního poměru** - organizaci výběrových řízení lze upravit jednotně. Ve služebním zákoně je však zabudován hierarchický „tříkolový systém výběrových řízení“ na volná služební místa, který nejprve upřednostňuje „státní zaměstnance z oboru služby“. Uchazeč bez praxe při výkonu státní správy má možnost získat místo ve státní správě prostřednictvím výběrového řízení na místo čekatele (a přípravy na službu).

> **Práva a povinnosti** – taxativní vymezení v zákoně v souladu s případnými změnami v dosavadní právní úpravě ve služebním zákoně lze použít i pro úředníky územních samosprávných celků a uspořádat je rámcově stejně.

> **Kompensace zvýšených povinností** – kompenzaci zvýšených povinností i odměňování státních zaměstnanců a úředníků lze uspořádat, stejně jako výčet práv a povinností, do jednoho rámce.

> **Hodnocení zaměstnanců** – služební zákon stanoví povinnost provádět pravidelně služební hodnocení státních zaměstnanců a určuje postup při provádění tohoto hodnocení. Pro úředníky územních samosprávných celků a pro stávající zaměstnance státu lze vycházet

z dikce zákoníku práce, že vedoucí zaměstnanci jsou mimo jiné povinni řídit a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a pracovní výsledky. V nové právní úpravě lze tuto problematiku zakotvit a jednotně upravit.

> **Odměňování** – odměňování zaměstnanců státu a úředníků územních samosprávných celků je v současné době upraveno stejně, a to zákoníkem práce a příslušnými prováděcími předpisy. Služební zákon řeší odměňování ve správních úřadech na stejných principech s nevýznamnými odchylkami a s výjimkou toho, že počítá se zvláštní složkou platu pro státní zaměstnance vykonávající státní správu jako službu a to s „příplatkem za službu“.

> **Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy** – oblast vzdělávání je v zákoně o úřednících řešena systematicky a ve služebním zákoně je pro ni vytvořen prostor. V zájmu obecné využitelnosti zaměstnanců veřejné správy by mělo být vzdělávání v nové právní úpravě na jednotlivých úrovních výkonu veřejné správy standardizováno a organizačně sjednoceno.

> **Akreditace vzdělávacích institucí a programů** – akreditace lze rozšířit na systém vzdělávání státních zaměstnanců, přestože současný služební zákon, na rozdíl do zákona o úřednících, tuto problematiku neřeší.

> **Ověřování kvalifikace** – zákon o úřednících i služební zákon řeší ověřování kvalifikace formou zkoušky. Lze sjednotit z hlediska formy (nikoliv obsahu).

[14]

### 2.5.3. Oblasti, které nelze jednotně upravit bez zásadní změny koncepce

> **Zaměstnanecké vztahy** – služební zákon je veřejnoprávní normou a zákon o úřednících soukromoprávní normou s veřejnoprávními prvky. Státní správu vykonávají státní zaměstnanci ve *služebním poměru k České republice*, ve služebním poměru, jehož charakteristickými prvky jsou řízení ve věcech služby a kárné řízení, zatímco samospráva a přenesená státní správa je vykonávána úředníky *v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku*, principy a postupy řízení těchto úředníků probíhají v souladu se zákoníkem práce. Na služební vztahy státních zaměstnanců se použije zákoník práce pouze tehdy, pokud to služební zákon výslovně stanoví (princip delegace), zatímco na pracovní právní vztahy úředníků územních samosprávných celků (dále ÚSC) se vztahuje zákoník práce, nestanoví-li zákon o úřednících jinak (zásada subsidiarity).

*Požadované sjednocení v této oblasti je možné řešit dvěma způsoby. V prvním případě by muselo dojít k posílení veřejnoprávních prvků pracovněprávních vztahů úředníků ÚSC. V druhém případě by naopak byl posílen princip liberalizace v zaměstnaneckých vztazích státních zaměstnanců. Direktivní služební poměr by pak byl transformován na smluvní vztah zakotvený v pracovní smlouvě. [14]*

> **Vznik pracovního poměru, jmenování do služby** – pracovní poměr u úředníků ÚSC vzniká na základě dohody a zakládá se pracovní smlouvou (dvoustranný akt). Služební poměr státních zaměstnanců vzniká složením služebního slibu a jmenováním do služby (jednostranný akt).

> **Jmenování do vedoucích funkcí** – jmenování vedoucích státních zaměstnanců ve služebním poměru probíhá podle jiných principů, než jmenování vedoucích úředníků ÚSC na základě výběrových řízení. Totéž se týká odvolání. Jmenování, stejně jako odvolávání vedoucích státních zaměstnanců ve služebním poměru je jednostranným aktem příslušného služebního orgánu. V podmínkách ÚSC jde o formu vzniku nebo změny pracovního poměru. Je nutné vzít v úvahu vazbu na právní úpravu v zákonech o obcích, krajích a hlavním městě Praze.

> **Odpolitizování veřejné správy** – ve služebním zákoně je depolitizace řešena v několika liniích – oddělením politických a odborných míst v organizačních strukturách ministerstev, novým řešením pravomocí rozhodovat o organizačních věcech služby a služebních vztazích na ministerstvech a systémem obsazování vedoucích míst ve správních úřadech nepolitickými, odborně kvalifikovanými státními zaměstnanci na základě výsledků výběrového řízení. V úřadech ÚSC jsou odděleny politické, volené funkce od funkcí úřednických postavením volených členů zastupitelstev, kteří na rozdíl od úředníků nejsou v pracovním poměru k příslušnému ÚSC. Výkon funkce člena zastupitelstva je výkonem veřejné funkce. Ovšem starostové a místostarostové obcí jsou součástí úřadů a starostové jsou v čele obecních úřadů i v obcích, kde je zřízena funkce tajemníka. Je žádoucí, aby nová právní úprava možnost politického ovlivňování výkonu veřejné správy v této úrovni snížila. Jedná se však mimo jiné i o systémový prvek související se spojeným modelem výkonu územní veřejné správy, který není řešitelný jen novou právní úpravou právního postavení úředníků ve veřejné správě. Rovněž pravomoc jmenovat „vedoucí úředníky“ ÚSC není důsledně oddělena od volených (politických) orgánů ÚSC.

- > **Otevřenost veřejné správy** – platná právní úprava služebního zákona obsahuje prvky, které omezují vstup veřejnosti do státní služby. Zákon o úřednících otevírá vstup do úřadů všem fyzickým osobám, které splňují stanovené předpoklady a uspějí ve výběrovém řízení.
- > **Hodnocení zaměstnanců (úředníků)** – u služebního poměru možnost odvolání se proti služebnímu hodnocení ke služebnímu orgánu, u pracovního poměru není možnost odvolání, rozhoduje soud.
- > **Informační systém o státní službě a platech** – služební zákon ukládá Generálnímu ředitelství státní služby (dále jen „GRSS“) vést informační systém o službě a platech (dále jen „ISSP“). Personální útvary služebních úřadů jsou povinny poskytovat GRSS údaje do ISSP, a to způsobem, který stanoví vláda svým nařízením. GRSS je povinno předávat údaje o platech zaměstnanců ve služebních úřadech Ministerstvu financí, Ministerstvu práce a sociálních věcí a Českému statistickému úřadu. Údaje získané z ISSP by sloužily jako podklad pro rozhodování a koncepční činnost vlády. Společný informační systém by mohl přispět ke zlepšení úrovně řízení lidských zdrojů ve všech úrovních veřejné správy poskytováním vhodných dat pro řízení.

[14]

#### 2.5.4. Oblasti, kde bude jednotná právní úprava velmi problematická

- > **Rozpočtové krytí výdajů na zaměstnance** – výdaje na platy úředníků ÚSC a další související výdaje s jejich zaměstnáním musí být realizovány prostřednictvím rozpočtů příslušných ÚSC (i když jsou částečně dotovány formou příspěvku na výkon státní správy). Rozpočtové záležitosti obcí a krajů spadají výlučně do samostatné působnosti ÚSC s nepřipustnými zásahy státu.

U zaměstnanců státu je situace téměř opačná. Výdaje na platy a další výdaje tvoří podstatnou výdajovou položku státního rozpočtu. Každé nevelké zvýšení platů zaměstnancům státní správy se ve státním rozpočtu promítá v řádech milionů. Proto je nutné centrálně střežit vývoj celkového počtu funkčních míst zřízených k zajištění působností státních orgánů. Priority a cíle vlády ve vztahu ke státnímu rozpočtu nejsou slučitelné s rozvolněním centrálního řízení a usměrňování těchto záležitostí. Současná právní úprava je založena zvláštním zákonem (rozpočtovými pravidly). Služební zákon počítá se zavedením systemizace, kterou by schvalovala vláda.



> **Organizace úřadů** – služební zákon ukládá vytvořit na ministerstvech a Úřadu vlády ČR služební místa státního tajemníka, personálního ředitele a jejich zástupců. V ostatních úřadech se tato místa nezřizují, jelikož činnosti předepsané na těchto místech vykonává vedoucí služebního úřadu a jeho zástupce. Státního tajemníka jmenuje v ministerstvech generální ředitel státní služby v dohodě se členem vlády, který toto ministerstvo řídí, v Úřadu vlády ČR po dohodě s vedoucím Úřadu vlády ČR. Státní tajemník je nejvýše postaveným vedoucím státním zaměstnancem – představeným, ve věcech výkonu státní správy s výjimkou organizačních věcí služby a správy služebních vztahů státních zaměstnanců – tyto věci jsou vyhrazeny služebním orgánům.

Generální ředitel státní služby a jeho zástupce, personální ředitelé a jejich zástupci a vedoucí služebních úřadů a jejich zástupci jsou současně služebními orgány.

Úřady ÚSC stanovují organizační strukturu svých úřadů v samostatné působnosti. Pro obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným úřadem stanoví zákon pouze povinnost ustavit funkci tajemníka.

> **Řízení ve věcech služebního poměru** – řízení ve věcech služby představuje fenomén, který služební vztah státního zaměstnance výrazně odlišuje od pracovního poměru. Věci služebního poměru, které řízení podléhají, musí být ukončeny vydáním písemného rozhodnutí. V zákoně o úřednících tento institut neexistuje.

> **Kárná odpovědnost** – platná právní úprava služebního zákona řeší samostatně problematiku kárné odpovědnosti včetně kárného řízení, odděleně od obecných ustanovení o řízení ve věcech služby. Služební zákon definuje pojem služební kázeň, vymezuje okruh státních zaměstnanců, na které se vztahuje kárná odpovědnost s tím, že z kárné odpovědnosti jsou vyjmuti generální ředitel a jeho zástupce. Stanoví taxativní výčet kárných opatření a dobu, po jejímž marném uplynutí kárná odpovědnost zaniká. Stanoví rovněž postup při zřizování kárných komisí prvního a druhého stupně.

V zákoně o úřednících tento institut neexistuje. Podle zákoníku práce se jedná o porušení povinností vyplývajících z pracovního poměru s úpravou dalšího postupu v těchto případech. Tyto dva instituty jsou však nesrovnatelné.

> **Příprava na službu – institut čekatele** – služební zákon počítá s obdobím (až 12 měsíců) a systémem „přípravy na službu“ u většiny uchazečů o státní službu bez příslušné předchozí praxe v oboru (služby). K tomu účelu by se ve správních úřadech zřizovala tzv. místa

„čekatelů“. Příprava na službu by se uskutečňovala v pracovním poměru za pomoci „školi-tele“ z řad státních zaměstnanců. Zákon o úřednících tento ani obdobný institut nezná.

> **Zařazení mimo službu** – služební zákon počítá s tím, že státní zaměstnanec může být za určitých okolností a po určitou dobu „zařazen mimo službu“, u úředníků ÚSC taková možnost neexistuje (zde se obdobné případy řeší ukončením pracovního poměru).

> **Služební předpisy / vnitřní předpisy** – služební předpisy upravují bližší podmínky výkonu služby podle služebního zákona. Zejména stanoví rozsah oprávnění vedoucích státních zaměstnanců (představených) dávat státním zaměstnancům závazné příkazy k výkonu služby. Zákoník práce dává možnost upravit v daných případech některé záležitosti týkající se pracovněprávních vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli ve vnitřních předpisech. Tyto vnitřní předpisy se od služebního předpisu výrazně odlišují svým charakterem i obsahem.

> **Ústřední řízení lidských zdrojů (koordinace, metodické vedení, kontrola)** - Generální ředitelství státní služby má být podle služebního zákona součástí Úřadu vlády ČR. Má působit jako organizační, koncepční, koordinační, ústřední řídicí, výkonné a kontrolní místo ve věcech státní služby. V čele má stát generální ředitel státní služby, kterého zastupuje jeho zástupce. Oba jmenuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky.

Ústřední řízení lidských zdrojů v podmínkách ÚSC nepřichází v úvahu.

[14]

## 2.6. Shrnutí východisek a možností nové právní úpravy

### 2.6.1. Východiska nové právní úpravy

> Je potřeba zastavit trend prohlubování nejednotnosti právní úpravy zaměstnanců ve veřejné správě, je odůvodněný i návrh maximálního sjednocení právní úpravy pro úředníky ve veřejné správě.

> Dlouhá legisvakanní lhůta služebního zákona vyvolává nutnost novelizovat některá jeho ustanovení nebo přijmout zákon zcela nový. Současně se projevují nové pohledy na problematiku a nové trendy v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů.

- > V oblasti řízení lidských zdrojů se více prosazuje pravidlo otevřenosti, průhlednosti a odpovědnosti.
- > Potřeba upravovat právní předpisy týkající se zaměstnanosti směrem k podpoře flexibility. Prosazuje se trend celoživotního vzdělávání.
- > Vláda vyhlásila moratorium na přijímání zákonů zvyšujících mandatorní výdaje státního rozpočtu.
- > Je potřeba vzít v úvahu daný ústavní rámec, přednosti a nedostatky stávající právní úpravy, vývojové trendy a potřeby praxe.

[14]

*Požadovaným cílem je docílit takovou právní úpravu právních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě, která by výsledně vedla k vyzvednutí úrovně naší veřejné správy do úrovně služby občanů v nejvyšší kvalitě, profesionální, moderní, úsporné, odborně fundované a apolitické, která by zainteresovala k práci ve veřejné správě vynikající a perspektivní odborníky a která by formovala profesionální úředníky veřejné správy.*

Krajní meze možností, jaký návrh podat, představuje na jedné straně nový liberální zákoník práce, na straně druhé striktní úprava služebních vztahů. To však vytváří prostor pro širokou škálu možností, jak řešit odpovědi na základní otázky:

- **Upřednostnit veřejnoprávní prvky či soukromoprávní prvky zaměstnaneckých vztahů, respektive použít služební či pracovní poměr?**
- **Které instituce veřejné správy pod jednotnou právní úpravu podřadit?**
- **Kdo všechno je úředníkem veřejné správy?**

[14]

## **2.6.2. Veřejnoprávní nebo soukromoprávní zaměstnanecké vztahy?**

Je třeba nejdříve odpovědět na otázku, zda upřednostnit veřejnoprávní či soukromoprávní prvky zaměstnaneckých vztahů, respektive použít služební nebo pracovní poměr.

V čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR, který stanovuje, že *právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*, není upraveno, o jaké právní vztahy by se mělo jednat. V úvahu přichází následující varianty:

- **U státních úředníků služební poměr ke státu** – tj. veřejnoprávní vztah vznikající jednostranným aktem kompetentní osoby jednající jménem státu – rozhodnutím s tím, že i změny služebního poměru by byly realizovány jednostranným aktem služebního orgánu.
- **U státních úředníků pracovní poměr ke státu** – soukromoprávní vztah na základě sjednané pracovní smlouvy (případně aktu jmenování), všechny změny pracovního poměru (až na výjimky) by byly realizovány na základě dohody mezi úředníkem a zaměstnavatelem.
- **U úředníků ÚSC** – musí se jednat o pracovněprávní (soukromoprávní) vztah uzavřený mezi územním samosprávným celkem a úředníkem.

### **Varianty řešení:**

A. **pracovní poměr** u všech úředníků veřejné správy

B. **kombinace služebního a pracovního poměru** (služební poměr u státních úředníků a pracovní poměr u ostatních úředníků ve veřejné správě) – jde o teoretickou možnost.

**Předkladatel, tedy Ministerstvo vnitra, doporučuje variantu „pracovní poměr“ (A).** *Jednotné řešení je možné uplatněním jen jedné formy právního vztahu pro celou oblast veřejné správy, proto zde přichází v úvahu jen forma pracovního poměru.*

[14]

### **2.6.3. Které instituce veřejné správy pod jednotnou právní úpravu podřadit?**

- A. Ministerstva a jiné správní úřady (orgány státní správy), které byly zřízeny a jejichž působnost byla stanovena zákonem a byly takto v zákoně výslovně označeny.
- B. Úřady územních samosprávných celků.
- C. Úřady, které byly zřízeny zvláštními zákony (ale nikoliv jako správní úřady nebo orgány státní správy) a jejich působnost (na úseku státní správy) byla stanovena zákonem (např. Česká správa sociálního zabezpečení, Úřad pro zastupování ve věcech majetkových), pokud se jedná o organizační složky státu.

D. Další instituce veřejné správy (Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, Agentura ochrany přírody a krajiny apod.), pokud se jedná o organizační složky státu.

E. Jiné, kterým byl (bude) svěřen výkon veřejné (státní) správy (např. státní fondy).

### **Varianty řešení:**

**Maximální** – zahrnující všechny případy – A. až E.

**Minimální** – zahrnující případy A. + B.

**Střední** – zahrnující případy A. až C.

- zahrnující případy A. až D.

**Předkladatel doporučuje variantu střední – A. až D.** Splnění definovaného cíle by sice nejvíce odpovídala varianta maximální, avšak sjednocení právní úpravy v takovém rozsahu by bylo velmi obtížné.

[14]

## **2.6.4. Kdo všechno je úředníkem veřejné správy?**

**A. Státní úředník** – zaměstnanec státu, který v příslušném úřadu

A1) přímo vykonává státní správu, tj. správní činnosti ve smyslu platného správního řádu a ostatní činnosti, které znamenají tvorbu a prosazování vůle státu (koncepční, legislativní a metodická činnost), kontrolu aj.

A2) vykonává další administrativně správní (technické) činnosti, které zajištění vlastního výkonu státní správy podmiňují nebo s ním přímo souvisejí (informatika, personalistika, vnitřní rozpočet, účetnictví, kontrola, audit, výkon zřizovatelských funkcí, archiv atd.).

**B. Úředník územní samosprávy** – zaměstnanec ÚSC, zařazený v jeho úřadu a vykonávající správní činnosti související s plněním úkolů

B1) v přenesené působnosti

B2) v samostatné působnosti

V praxi nelze důsledně oddělit úředníky ÚSC vykonávající samostatnou působnost a úředníky vykonávající přenesenou působnost, podstatná část zaměstnanců úřadů ÚSC vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost kumulovaně.

**C. Jiný úředník ve veřejné správě** (bude-li tak v rámci nové koncepce rozhodnuto)

C1) zaměstnanec státu, zařazený v organizační složce státu, pokud vykonává státní správu.

C2) zaměstnanec státu, zařazený v organizační složce státu, který vykonává administrativně správní (technické) činnosti.

C3) fyzická osoba, které byl svěřen výkon veřejné správy.

**Varianty řešení:**

**Maximální** – zahrnující všechny případy pod A. + B. + C.

**Minimální** – zahrnující případy pod A. + B.

- zahrnující případy pod A1) + B1)

**Střední** – zahrnující případy pod A. + B. + C1)

- zahrnující případy pod A. + B. + C1 + C2

[14]

**Současně úředníkem veřejné správy NENÍ:**

- Zaměstnanec v instituci veřejné správy vykonávající výlučně pomocné, servisní a manuální práce a zaměstnanci, kteří jen výkon takových činností řídí, organizují a kontrolují (režim zákoníku práce).
- Vedoucí Úřadu vlády ČR, náměstci členů vlády (doporučuje se, aby byli v obdobném režimu jako ministři, tj. ve výkonu funkce s platem a dalšími náležitostmi dle právní úpravy pro představitele státní moci).
- Poradci a asistenti členů vlády, jejich náměstků a členů zastupitelstev krajů a obcí.
- Další fyzické osoby, zastávající funkce spojené s politickými strukturami a obsazované direktivně či na základě neveřejných výběrových řízení, případně se specifickým postavením, specifickým typem pracovněprávního vztahu a odlišným způsobem odměňování (členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členové Rady Českého telekomunikačního úřadu aj.).

[14]

**Předkladatel variantu střední - A. + B. + C1 + C2** s výjimkami těch úředníků, kteří úředníky veřejné správy nejsou.

*Poznámka: Zatím jen diskutovaný záměr zřídit v institucích veřejné správy funkce „manažerů veřejné správy“ s „manažerskou smlouvou“ na dobu určitou, blížící se svým charakterem smlouvám a požitkům obvyklým v podnikatelské sféře bude jen obtížně řešitelný v rámci této speciální právní úpravy pro úředníky veřejné správy, pro něž budou typické veřejnoprávní prvky pracovněprávního vztahu (tj. prvky právě opačné). V případě realizace tohoto záměru by bylo vhodné zvažovat jiné možnosti řešení, např. novelou zákoníku práce (z mezirezortního připomínkového řízení k tomuto materiálu vyplynulo poměrně časté negativní stanovisko k tomuto institutu).*

[14]

## 2.7. Návrh zásad koncepce nové právní úpravy

Návrh zásad koncepce nové právní úpravy (zákona o zaměstnancích ve veřejné správě a o vzdělávání ve veřejné správě) vychází z uvedeného rozboru a úkolu, který byl vládou zadán. Společná zákonná úprava by mohla obsahovat dále uvedená věcná a právní východiska:

- **Předpokládaný institucionální rozsah** – právní úprava se bude vztahovat z hlediska institucionálního na ministerstva a jiné správní úřady, na úřady ÚSC a další instituce veřejné správy (viz. bod 2.5.2. této části).
- **Rozsah působnosti zákona z hlediska typu zaměstnanců činných ve veřejné správě** – **pozitivní vymezení** – právní úprava z hlediska osobnostního rozsahu by se měla vztahovat zejména na úředníky veřejné správy, tj. na zaměstnance vykonávající v úřadech veřejné správy státní správu a na zaměstnance vykonávající v úřadech veřejné správy další administrativně správní činnosti.
- **Rozsah působnosti zákona z hlediska typu zaměstnanců činných ve veřejné správě** – **negativní vymezení** – právní úprava by se neměla vztahovat na zaměstnance vykonávající výlučně pomocné, servisní a manuální práce a zaměstnance, kte-

ří jen výkon takových činností řídí, na náměstky členů vlády, vedoucího Úřadu vlády ČR atd. (viz. bod. 2.5.4. této části).

- **Vztah právní úpravy k obecné právní úpravě v zákoníku práce** – nový zákon by měl být předpisem speciálním ve vztahu k obecné úpravě zákoníku práce – na právní vztahy zaměstnanců ve veřejné správě se zákoník bude vztahovat, pokud právní úprava nestanoví jinak.
- **Zaměstnanecký vztah, ve kterém by se měla veřejná správa vykonávat** – mělo by se jednat o pracovní poměr podle zákoníku práce, který bude mít soukromoprávní charakter. Pracovní poměr zaměstnance ve veřejné správě v případě státního úředníka vznikne k České republice a v případě úředníka ÚSC k ÚSC. Pracovní poměr zaměstnance ve veřejné správě by se měl zakládat jak u řadových státních úředníků, tak u řadových úředníků ÚSC pracovní smlouvou na dobu neurčitou s tříměsíční nebo půlroční zkušební dobou. Měl by se zakládat, popřípadě trvale měnit, u vedoucích státních úředníků a u vedoucích úředníků ÚSC soukromoprávním jmenováním s možností odvolání z vedoucího pracovního místa, které by mělo být vázáno na v právní úpravě taxativně stanovené důvody. Právní úprava by měla obsahovat rovněž možnost jmenovat fyzickou osobu do funkce (na místo) vedoucího úředníka veřejné správy nebo např. na dobu určitou s tím, že pracovní poměr by v tomto případě skončil na základě právní události uplynutí doby jmenování. [14] Pracovní poměr na dobu určitou by se dále uzavíral u zaměstnanců, kteří tvoří servisní aparát (např. sekretářka, řidič, asistent, tiskový mluvčí, vedoucí kanceláře). [25]
- **Předpoklady pro přijetí do veřejné správy** – právními předpoklady fyzické osoby pro výběrové řízení k přijetí do veřejné správy by měly být státní občanství ČR, u cizince trvalý pobyt a znalost českého jazyka, věk 18 let, plná způsobilost k právním úkonům, požadované vzdělání podle zákoníku práce, trestně právní bezúhonnost, způsobilost stanovená zvláštním právním předpisem pro výkon příslušných činností, požadovaná jazyková způsobilost aj..
- **Situace vylučující výkon práce ve veřejné správě** – východiskem pro taxativní úpravu příslušných situací by se mohla stát úprava překážek jmenování do státní služby a výkonu státní služby podle § 35 služebního zákona (justiční nebo právní čekatel, poslanec nebo senátor Parlamentu, prezident republiky, člen vlády, soudce



Ústavního soudu, asistent soudce ÚS, ředitel BIS, volený člen orgánu ÚSC, prezident nebo viceprezident NKÚ, guvernér, viceguvernér nebo člen bankovní rady ČNB, výkon vojenské a civilní služby, předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů, vedoucí Úřadu vlády, Veřejný ochránce práv nebo jeho zástupce, člen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, poslanec Evropského parlamentu, soudce, státní zástupce, voják z povolání, příslušník Policie ČR, příslušník Hasičského záchranného sboru ČR, příslušník BIS, příslušník Vězeňské služby ČR, příslušník celní správy, vyšší soudní úředník). [14]

- **Výběrové řízení k přijetí do veřejné správy** – výběrové řízení pro přijetí do veřejné správy by se mělo týkat všech volných systemizovaných pracovních míst v úřadech veřejné správy. Výběrová řízení by měla být formalizovaná a nový zákon by měl stanovit přesná pravidla pro jejich konání. Veřejná správa by byla otevřena všem fyzickým osobám, které splňují nároky kladené na výkon správní činnosti na daném místě. Pro vznik pracovního poměru nebude nutné absolvovat žádnou zvláštní přípravu či zkoušku. [25]
- **Možnost odvolání z funkce vedoucího úředníka** – pokud přestane splňovat zákonné požadavky a předpoklady pro výkon funkce, poruší-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností, pokud neprokáže manažerské dovednosti při přezkoušení z řízení lidských zdrojů, bez udání důvodů, pokud mu bude jako kompenzace vyplaceno odstupné, z důvodu opakovaného neprokázání odborných znalostí při pravidelném přezkušování odbornosti, v případě porušení etického kodexu úředníka, pokud úředník nesloží úřednickou zkoušku v termínu stanoveném zákonem, v případě opakovaného negativního pracovního hodnocení. [25]
- **Odměňování ve veřejné správě** – odměňování ve veřejné správě by se mělo řídit hlavou I, III až VIII části šesté zákoníku práce a příslušnými prováděcími právními předpisy s případnou zvláštní úpravou obsaženou v tomto zákoně.
- **Vzdělávání** – jednotný systém vzdělávání umožní flexibilitu zaměstnávání úředníků ve veřejné správě. Bude koncipován jako celoživotní vzdělávání uplatňované v závislosti na cílové skupině úředníků. Kromě vstupního vzdělávání ukončeného úřed-

nickou zkouškou, bude stěžejní částí systému vzdělávání získání zvláštní odborné způsobilosti a získání manažerských dovedností vedoucích úředníků.

- **Hodnocení pracovních výsledků dosahovaných úředníky veřejné správy** - povinností vedoucích úředníků veřejné správy bude řízení, kontrola práce jim podřízených úředníků, hodnocení jejich pracovní výkonnosti a pracovních výsledků s tím, že toto hodnocení se bude moci projevit ve vztahu k pohyblivé (nenárokové) složce platu.
- **Povinnosti a práva úředníků veřejné správy a vedoucích úředníků veřejné správy** – práva a povinnosti úředníků a vedoucích úředníků veřejné správy by měly být vyšší, než v obecné právní úpravě a měly by být stanoveny touto zvláštní právní úpravou včetně omezení pro ně vyplývající ve vztahu k pracovnímu poměru (zvláštní právní úprava by se neměla odkazovat na § 301 a 302 zákoníku práce). Úřady veřejné správy by měly mít povinnost vydat pracovní řád (§ 306 zákoníku práce). U státních úředníků, příp. i u úředníků ÚSC by mělo být vyloučeno sjednávání konkurenční doložky podle § 310 zákoníku práce.
- **Kompenzační opatření a jiné nároky pro úředníky veřejné správy** – úředníci veřejné správy by měli mít právo na *odchodné* při prvním skončení pracovního poměru po přiznání plného invalidního nebo starobního důchodu, *další odstupné* ve výši stanovené právní úpravou, *poskytnutí pracovního volna* k individuálním studijním účelům, *zajištění textů* právních předpisů, mezinárodních smluv aj..
- **Pracovní místa a jejich organizace** – zákon by měl určit rozhraní mezi úřednickými a politicky obsazovanými místy a stanovit systém jejich řízení v úřadech státní správy, případně v úřadech samosprávy. Pracovní místa zaměstnanců státu by měla stanovit *systemizace*, jejíž závazná pravidla bude stanovovat tato právní úprava. Nová právní úprava by neřešila záležitosti systemizace pro ÚSC. Zavedení principu jednoznačné funkční a personální odpovědnosti za kvalitu výkonu veřejné správy a za rozvoj lidských zdrojů v jednotlivých úřadech veřejné správy.
- **Koordinace zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě** – koordinaci zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě by mělo vykonávat na základě právní úpravy ve stanoveném rozsahu Ministerstvo vnitra, případně Úřad vlády ČR.
- **Přechodná ustanovení a legisvakance** – zákon bude řešit obdobným způsobem.

[14]

## 2.8. Shrnutí a hodnocení autora

V návrhu nové právní úpravy zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě se již nepočítá se zřízením Generálního ředitelství státní správy a za své zřejmě vzaly také návrhy směřující k zavedení funkcí manažerů veřejné služby s klasickými manažerskými smlouvami, jak je známe v soukromé sféře. Musím konstatovat, že toto zjištění kvituji s povděkem.

Po zvažování různých variant se jako optimální jeví varianta odklonu od služebního zákona a sjednocení zaměstnaneckých poměrů státních zaměstnanců a úředníků ÚSC skrze liberálnější zákoník práce. Zaměstnanecké poměry státních zaměstnanců i úředníků ÚSC by vznikaly na základě soukromoprávních smluv a byly by pracovním poměrem k ČR v případě státních zaměstnanců a k ÚSC v případě úředníků ÚSC. Nový zákon by řešil potřebné veřejnoprávní prvky, pojmenoval by oblasti společné a ty, které jednotně upravit nelze. O které se konkrétně jedná, je uvedeno v předchozích kapitolách. S takovým návrhem přichází vláda a také já vnímám tuto možnost jako správnou, protože cesta jen několika novelizací by jen dále znepráhlednila stávající situaci.

Vláda také ve své analýze vyjmenovává, které instituce by byly zahrnuty pod novou právní úpravu (střední varianta) a kdo všechno by se stal úředníkem podle této nové úpravy. I s tímto souhlasím.

Důležitým úkolem bude stanovit povinnosti, omezení a platové podmínky výkonu správy tak, aby motivovaly i odborníky ze soukromé sféry, aby se ve výběrových řízeních ucházeli o místa ve veřejné správě. Bude nutné odstranit institut přípravy na službu a tříkolový systém výběrových řízení. Je správné, aby pracovní smlouvy byly po tříměsíční zkušební době na dobu neurčitou. Vedoucí úředníci by mohli být jmenováni soukromoprávním aktem s možností na dobu určitou. Tato doba určitá by se měla překrývat s volebním obdobím politiků ve veřejných funkcích z důvodu ztížení možnosti svévolného vyměňování úředníků na politickou objednávku. Navíc důvody pro odvolávání vedoucích úředníků se smlouvami na dobu neurčitou by měly být přísně taxativně stanovené.

Vládní analýzu hodnotím velmi kladně, protože jde ve směru posílení smluvního systému výkonu veřejné služby, zvyšuje motivaci a efektivitu a přispívá k většímu odpolitizování veřejné správy. Na druhou stranu sjednocení a zpráhlednění právní úpravy zajistí větší sta-

bilitu veřejné správy, vyjasní vztahy, zvláštním vymezením veřejnoprávních prvků dá hráz možnosti pojat veřejnou správu „příliš manažerským“ způsobem. Toto všechno by mělo zajistit opravdu nestranné a nezpochybnitelné uplatnění moci.

### 3. PŘEHLED PERSPEKTIVNÍCH ÚKOLŮ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

#### 3.1. Zvýšení efektivity veřejné správy

Kvalita a efektivnost veřejné správy má klíčový význam pro národní prosperitu. Ve veřejném sektoru se má podporovat kultura kontinuálního zlepšování, prosazovat inovace ve sledování cílů veřejné správy. Pro další vývoj veřejné správy má být významné:

- méně přímého zajišťování služeb
- soustředit se na vytváření flexibilního rámce pro ekonomickou aktivitu
- lépe uskutečňovat regulatorní funkci při komplexnějších informacích o pravděpodobných důsledcích regulací
- rozvíjet plánování a řídicí funkce odpovídající budoucím ekonomickým a sociálním výzvám, kontinuálně hodnotit efektivnost politiky
- rozvíjet participaci na veřejné správě
- nalézat způsoby zlepšování interakcí mezi veřejným a soukromým sektorem a strategicky usměrňovat celkový reformní modernizační proces. [1]

#### 3.2. Problém velkého počtu malých obcí

V sedmdesátých a osmdesátých letech došlo k procesu integrace obcí, při kterém byl redukován jejich počet téměř o jednu třetinu. Tato integrace probíhala v podmínkách direktivního řízení a tedy bez ověřeného souhlasu občanů. Navíc objektivně vzniknul problém snížené efektivity výkonu správy v malých obcích. [4]

Po roce 1989 vyvrcholily tenze a úsilí o návrat ke stavu existujícímu před těmito procesy. V první řadě se projevil rozpad většiny obcí administrativně sloučených v předcházejících letech. Tím se zvýšila rozdrobenost struktury územní veřejné správy. Problém zvýšení efektivity výkonu správy v malých obcích a podpory jejich svazků a dalších forem spolupráce tak stále zůstává jedním z nejvýznamnějších problémů reformy územní veřejné správy. [4]

Perspektivně bude nutno řešit obsahovou stránku reformy veřejné správy, zvýšení efektivity výkonu veřejné správy v malých obcích a způsob stanovení a možnosti využití samostatné a přenesené působnosti samosprávy. [8]

### **3.3. Sladění správních obvodů a skladebnost orgánů státní správy**

Sporným prvkem je u obcí s rozšířenou působností zejména výkon státní správy na území jiných obcí. Při hodnocení tohoto jevu je ovšem potřebné vzít v úvahu, že tento způsob stanovení působnosti není v české územní správě nový a byl obsažen zejména již v obecním zřízení z roku 1990 ve vztahu k obcím s pověřeným obecním úřadem. [8]

Nadále přetrvává problém dvou druhů krajů, tedy samosprávných krajů zřízených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kterému se mezitím přizpůsobily i některé obvody pro výkon specializované státní správy a krajů podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tato situace měla být řešena novým zákonem o územním členění státu. Podle krajů vytvořených v roce 1960 jsou dosud stanoveny obvody působnosti některých specializovaných správních úřadů a soudů. [8]

Paralelní existence dvou systémů územního členění se tak projevuje na mikroregionální i mezoregionální úrovni. Z dlouhodobého hlediska tato paralelnost komplikuje územně správní strukturu a ztěžuje koordinaci procesů v území. Z pragmatických důvodů, zejména se zřetelem k finančním nákladům spojeným s přesuny správních úřadů a soudů a zvýšením jejich počtů při prostorové decentralizaci, není možný úplný přechod na nové členění dané samosprávnými kraji a obvody obcí s rozšířenou působností. [4]

V dalším vývoji může být reforma veřejné správy z hlediska územního uspořádání úspěšná jen tehdy, pokud se sníží počet specializovaných správních uspořádání na případy odůvodněné specifickou povahou daného oboru správy, zvýší se skladebnost správního uspořádání (zejména úprava okresů tak, aby je tvořily celé obvody obcí s rozšířenou působností a starých krajů tak, aby je tvořily celé obvody samosprávných krajů) a důsledně se bude vycházet z preference uspořádání založeného v duchu koncepce reformy na obcích s rozšířenou působností a samosprávných krajích. Pragmatické důvody, které znemožňují okamžitou úplnou realizaci této koncepce, by neměly vést k delšímu přetrvávání starých okresů a krajů a jiných speciálních členění státní správy tam, kde nejsou věcně odůvodněná, než je nezbytně nutné. [4]

### 3.4. Vztah státní správy a samosprávy v přenesené působnosti

Za základní sporné problémy lze označit v oblasti územní rozdělování obcí, které v původním znění zákona č. 367/1990 Sb., o obcích nebylo ve vztahu k částem obcí výrazně limitováno, v oblasti kompetenční shodnosti samostatné působnosti všech obcí a nevytvoření kategorie povinných úkolů samosprávy a v oblasti organizační složitý vztah státní správy a samosprávy v přenesené působnosti a určité přecenění možností této kategorie působností v dalším vývoji. [8]

V důsledku dosavadního vývoje reformy územní veřejné správy se vytvořil relativně složitý systém vyznačující se unifikovanou samostatnou působností obcí a relativně omezenou samostatnou působností krajů, výrazně diferencovanou přenesenou působností obcí, poměrně vysokým rozsahem přenesené působnosti obcí i krajů, absencí orgánů státní správy se všeobecnou působností v území a systémem specializovaných územních správních úřadů. [8]

### 3.5. Existence přechodných forem mezi decentralizací a dekoncentrací

Další oblastí, která stojí za zmínku, je koncepce samostatné i přenesené působnosti. Toto souvisí v první řadě s pojetím decentralizace a dekoncentrace. Stále zřejmější je existence přechodných forem mezi decentralizací a dekoncentrací. Ve vztahu decentralizace a dekoncentrace jde zejména o tři typy případů. [8]

Nejvýznamnějším z těchto tří typů je přenesená působnost orgánů samosprávy ve spojeném modelu výkonu veřejné správy. Tato přenesená působnost, dosud pojímaná především jako výraz dekoncentrace, má ve skutečnosti i významný decentralizační aspekt. Přenesená působnost znamená totiž dekoncentraci pouze z věcného hlediska. Z organizačního a personálního hlediska postupují orgány samosprávy v rámci přenesené působnosti v zásadě obdobně jako při výkonu samostatné působnosti. Proto je stanovení přenesené působnosti spíše přechodným jevem mezi decentralizací a dekoncentrací, než čistou dekoncentrací. [8]

Další případ představuje kompetence územních orgánů státní správy se všeobecnou působností. Tyto orgány, které již v ČR neexistují, mají charakter správních úřadů a přenos kompetencí na ně znamená dekoncentraci, na druhé straně je však nepochybná jejich výrazná mimoprávní funkce. Tato funkce, stejně jako působení mimo systém státní správy pouze

jednoho oboru, způsobuje daleko intenzivnější vazby na místní a regionální společenství, než je tomu u specializovaných orgánů státní správy. Přestože je tedy přenos kompetencí na tyto orgány teoreticky čistou dekoncentrací, má v praxi i určitý decentralizační aspekt. [8]

Konečně posledním případem v tomto směru je přechod zakladatelských a zřizovatelských funkcí vůči jiným subjektům z orgánů státu na orgány samosprávy. Pro tento přechod je typické spojení s dekoncentrací v příslušných oborech státní správy, samotný přechod zakladatelských a zřizovatelských funkcí má však jednoznačně decentralizační povahu, neboť tato funkce je vykonávána v samostatné působnosti. [8]

Všechny uvedené skutečnosti by měly být vzaty v úvahu i ve správně-právní legislativě, kde musí být jasné důsledky použití určitých kompetenčních přenosů na faktický výkon daných činností, na možnosti jejich dalšího ovlivnění státní správou a samostatnost samosprávy. [8]

### **3.6. Nedostatky rozlišení samostatné a přenesené působnosti**

Samotné rozlišení samostatné a přenesené působnosti má taky určité slabiny. Především z pohledu vnitřní suverenity státu. Z této vnitřní suverenity vyplývá, že výkon veřejné správy může být svěřen orgánům samosprávy pouze zákonem, tedy aktem státu, bez ohledu na to, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost. Právní základ obojí působnosti je tedy totožný. Bylo by možné uvažovat o pojetí, podle kterého stát samostatnou působnost pouze deklaruje obdobně jako je tomu u základních práv z pohledu koncepce přirozeného práva. Skutečností však je, že zdaleka ne všechny samostatné kompetence samosprávy mají charakter základních práv samosprávy. [8]

Situaci dále komplikuje existence povinných úkolů samosprávy. Na rozdíl od některých jiných států, zejména Německa, nezná české zákonodárství kategorii povinných úkolů samosprávy. V realitě však takové úkoly existují, neboť zákony ukládají samosprávám určité povinnosti, které musí být v samostatné působnosti realizovány. Stanovení takovýchto povinných činností je nepochybně smysluplné, dále však relativizuje rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností. Svěřování záležitostí samostatné a přenesené působností zákonem by mělo být opřeno o určitá kritéria, která by vycházela z povahy příslušných činností a vhodností, případně nevhodnosti jejich zajištění v té které působnosti. V praxi u někte-



rých záležitostí rozhodují o samostatné působnosti spíše pragmatické faktory než zmíněná zásadní úvaha. [8]

### **3.7. Nízká účinnost a velký rozsah přenesené působnosti**

Přenesená působnost znamená vždy výraznou komplikaci z hlediska odpovědnostních vztahů. Určení odpovědnosti za řešení problémů veřejné správy ve věcech přenesené působnosti je obtížné, neboť orgány samosprávy mohou poukazovat na vytvoření nedostatečných předpokladů pro výkon této působnosti ze strany státu a orgány státní správy na obtížnou možnost faktického ovlivnění výkonu přenesené působnosti při organizační a personální samostatnosti jejího výkonu samosprávou. Problémy ještě ztěžuje nevyužívání nepřímých možností regulace v rámci přenesené působnosti některými správními úřady. Rozsah přenesené působnosti v ČR přitom v souvislosti s reformou veřejné správy výrazně vzrostl. Je tedy na místě otázka, zda přece jen vždy bylo využito přenesené působnosti adekvátně nebo zda by nebylo spíše vhodné zamyslet se znovu nad možností samostatného výkonu určitých záležitostí samosprávou nebo naopak vhodností jejich výkonu přímo orgány státní správy. [8]

### **3.8. Schopnost využívání nepřímých metod řízení a tvorba práva**

Využívání nepřímých metod řízení je zejména nezbytné tam, kde nejde o klasickou problematiku státní správy, ale spíše o otázky související s ekonomickou, sociální nebo ekologickou politikou, případně regionálním rozvojem. Reálný potenciál pro využití nepřímých metod se však vyvíjí odlišně. V klasických oborech státní správy, jako je např. všeobecná vnitřní správa, existují rozsáhlé zkušenosti s uplatňováním přenesené působnosti, zatímco v oblasti hospodářské nebo v regionalistce jde často o uplatnění státní správy v nových problémech, kde i přes určitou možnost využití zahraničních zkušeností je třeba koncipovat přístupy k výkonu státní správy originálně.

Ve vztahu k tvorbě práva je proto ve zmíněných oblastech nejen obtížná formulace zákonů, ale stoupají nároky i na vydávání podzákoných právních předpisů a zejména interních normativních aktů. Schopnost adekvátně určit způsob a rozsah směrnicemi nebo metodickými pokyny může podstatně ovlivnit uskutečňování zákonů a vůbec funkčnost zákonné úpravy. Problémy v obsahu i rozsahu interních normativních aktů se pak podstatně promítají i do možnosti uplatnění celého institutu přenesené působnosti.

Využití směrnice v přenesené působnosti představuje sice přímé řízení, ovšem v situaci, kdy není možné odchylky od realizace směrnice postihnout v organizační a personální oblasti, nabývá i zde řídicí proces zčásti charakteru nepřímého ovlivňování. Orgán vydávající směrnici totiž vždy musí vzít v úvahu možnosti pro realizaci směrnice v podmínkách samosprávy nezbytnost využití přesvědčovacích metod. Nezanedbatelnou roli hraje též posouzení vztahu směrnice k reálným zájmům příslušných samospráv. [8]

Velmi důležitá je schopnost státní správy působit na řešení věcných problémů i mimo přímé řízení prováděné klasickým způsobem. V tomto smyslu jde především o přístupy k uplatnění přenesené působnosti a o možnost prosazovat určité představy efektivní komunikace se zainteresovanými subjekty. Pro tvorbu práva ve vztahu ke státní správě je tedy důležité poznání, že možnosti zákonné úpravy jsou podmíněny kapacitou státní správy nejen z hlediska kvantitativního, ale i z hlediska metod, kterých státní správa používá. Zkušenosti ukazují, že ne vždy je v legislativním procesu tento limit respektován. Změna tohoto stavu je v principu možná jen ve víceletém horizontu v souvislosti s *reformou ústřední státní správy*. [8]

### **3.9. Otázka diferenciaci a ekvivalence samostatné působnosti**

Legislativa ve sféře veřejného práva je podstatně ovlivněna i pojetím samostatné působnosti samosprávy. V současné době zde vyvstávají dva základní problémy.

#### **A) Reálná diferenciaci záležitostí náležejících do samostatné působnosti samospráv**

Tyto záležitosti mají z hlediska vztahu k právní regulaci různorodou povahu. *První základní okruh* představuje rozhodování spojené s aplikací práva, tedy rozhodování, které je svou povahou charakteristické spíše pro přenesenou působnost, avšak v samostatné působnosti se rovněž vyskytuje. Postup rozhodování je zde výrazně procesně limitován a rovněž obsahová volnost musí být omezena.

*Druhý okruh* představují činnosti, které se realizují s ohledem na výkon zákonem určených kompetencí, včetně rozhodování potřebného pro vlastní práci samosprávného orgánu. Samosprávný orgán tu má volbu ve způsobu provedení těchto činností, nikoliv však v tom, zda mají být vůbec realizovány.

Do *třetího okruhu* je možno zařadit rozhodování o záležitostech, které samosprávný orgán může provádět na základě vlastní úvahy, v závislosti na svých preferencích a na finančních i jiných předpokladech pro jejich uskutečnění.

Z hlediska ústavního je režim výkonu samostatné působnosti ve všech třech okruzích stejný. Z hlediska tvorby práva však existují podstatné rozdíly v rozsahu a povaze zákonné regulace mezi těmito okruhy. Navíc v záležitostech spadajících do prvních dvou okruhů musí stát být schopen zajistit rozhodování i při nečinnosti samosprávy, tedy vyrovnat se jiným způsobem s nemožností samosprávy realizovat své kompetence. [8]

### **B) Ekvivalence samostatné působnosti všech obcí**

Tato ekvivalence vyhovuje ve věcech jejich organizace a míry samostatnosti výkonu kompetencí, vzbuzuje však pochybnosti ve vztahu k rozsahu činnosti v samostatné působnosti.

Zmíněná ekvivalence v zásadě limituje možnosti samostatné působnosti zejména ve věcech, kdy přichází v úvahu rozhodování mezi samostatnou a přenesenou působností a vede k ponechávání věcí v přenesené působnosti i tam, kde by obce od určité velikosti, případně společenství obcí mohly vykonávat záležitosti v samostatné působnosti. Diferenciace by byla možná dokonce i v současném ústavním rámci za předpokladu, že kromě základní samostatné působnosti nediferencované jako dosud pro všechny obce by mohly být svěřeny do samostatné působnosti obcím od určité velikosti, resp. společenstvím obcí, zákonem další záležitosti. [8]

## **3.10. Reforma ústřední státní správy**

Je patrné, že v reformě ústřední správy nebylo dosaženo takových výsledků, jako v reformě územní správy. Vystává otázka příčin tohoto stavu. Už historicky byl pojem reformy veřejné správy vždy spojován především s reformou územní správy. Otázky týkající se územní reformy vždy zajímaly nejen politiky a odborníky, ale i široký okruh občanů v území. Za vysoce aktuální se považovaly i další otázky související s reformou územní správy, jako federalizace nebo tvořící přímo součást její podstaty jako decentralizace. Otázkám reformy územní správy byla věnována pozornost i v literatuře, a to nejen z hledisek právních, ekonomických a organizačních, ale i z hledisek prostorových. [4]

Reforma ústřední správy byla vždy v obtížnější situaci. Chyběla zde integrující role prostorové organizace jako základního problému reformy. Reforma ústřední správy je v důsledku

odlišné povahy organizační struktury, nižšího významu teritoriální problematiky daleko více vázána na řešení obsahových otázek. Organizačními změnami se zde dá docílit ještě méně, než v územní správě. [4]

V oblasti reformy ústřední správy došlo k výraznému zásahu do její struktury i funkce hned po roce 1989. Změna funkce ústřední správy byla podmíněna zásadní proměnou způsobu regulace ekonomiky, výrazným snížením státní regulace v kulturní oblasti a současně kvalitativně jinými úkoly státu v sociální politice i v oblasti obrany a bezpečnosti a novými funkcemi např. ve vztahu k životnímu prostředí, regionálnímu rozvoji nebo informačním systémům. Došlo tak k výrazné deetatizaci a ke zjednodušení struktury ústřední státní správy. [4]

V dalším vývoji už reforma ústřední správy tak úspěšná nebyla. Především ve vztahu ústřední a územní správy nebylo využito možností, které dává decentralizace a dekoncentrace pro funkci ústřední správy a potřebné strukturální změny. Decentralizace a dekoncentrace spojená s reformou územní veřejné správy dovoluje ve větším rozsahu než dosud soustředit funkce ústředních správních úřadů na oblast koncepční, legislativní, koordinační, kontrolní a metodickou. Takové soustředění by znamenalo snížení rozsahu prvostupňového rozhodování v centrálních orgánech a operativního rozhodování vůbec. Těmto požadavkům vždy neodpovídá personální struktura ústředních správních úřadů a návyky úředníků.

V souvislosti s decentralizací a dekoncentrací došlo v některých oborech veřejné správy ke značnému přesunu působnosti z úrovně centra na úroveň krajů. S tímto stavem není vždy v souladu struktura aparátu některých ústředních orgánů. Také metody práce by měly více vycházet z ovlivňování koncepční činnosti a normativní úpravy, popř. vytváření podmínek pro určité typy činností, než z rozsahu přímého řízení, které je ve vztahu k samosprávám slabší dokonce i v přenesené působnosti, v samostatné se pak v zásadě nedá realizovat. [4]

Významné možnosti pro zvýšení efektivity zvláště ústřední správy skýtá uplatnění požadavků regulatorní reformy. Stále v praxi přetrvává stav, kdy je málo hodnocena potřeba regulace jak ve smyslu nadměrné regulace, tak i hyporegulace určitých procesů. Ve standardním legislativním procesu rovněž nejsou hodnoceny nebo jen hrubými odhady hodnoceny dopady centrální regulace na vývoj upravovaných vztahů. Hodnocení těchto dopadů se nemůže omezit na bezprostřední dopad na legislativu nebo často obtížně ověřitelný dopad na veřejné rozpočty. [4]

**Hlavní nedostatky ústřední státní správy:**

- Celá ústřední státní správa je málo stabilní především proto, že je pojmána výrazně politicky. Proto dochází k častým obměnám úředníků na orgánech ústřední státní správy.
- Na úrovni ústředních orgánů státní správy je soustředěno vysoké množství činností operativního charakteru.
- Hlavní činnosti ústřední státní správy, tj. činnosti strategické, legislativní, metodické, koordinační a kontrolní nejsou prováděny na odpovídající kvalitativní úrovni a nejsou pro ně většinou vytvořeny vhodné organizační podmínky.
- V celé struktuře státní správy není na odpovídající kvalitativní úrovni zajištěna nutná koordinační činnost, a to uvnitř jednotlivých resortů, mezi resorty a mezi ústřední státní správou a územní státní správou.
- Jednotlivé resorty chápou svoji odpovědnost za výkon státní správy spíše resortně, tj. ve vztahu k úřadům v přímo řízených subjektech, než jako odpovědnost za službu občanům obecně.
- Vnitřní rozpočtový systém, systémy účetní evidence a rozborů hospodaření jednotlivých resortů jsou prováděny velmi různorodým způsobem, což mimo jiné znemožňuje provádět mezirezortní komparace jako jeden z významných analytických nástrojů hospodárnosti.
- Ve způsobu výkonu a řízení procesů státní správy nejsou využívány metody moderního managementu ve veřejné správě.

[22]

**3.11. Možný rozpor kritérií reformy při řešení konkrétního problému**

Hodnocení činnosti veřejné správy a výsledků správních reforem je obtížné také proto, že některá kritéria jsou sama o sobě obecně uznávaná, avšak při řešení konkrétního problému se mohou ocitnout v rozporu, např. kritérium decentralizace a kritérium právního státu nebo kritérium demokracie a kritérium ekonomické efektivity. K nejsložitějším otázkám správních reforem proto patří nalezení adekvátní váhy každého kritéria se zřetelem k potře-

bě míry a intenzity pohybu od současného stavu, povaze řešené otázky i širším důsledkům reformního kroku. [4]

### 3.12. Další požadavky na reformu veřejné správy

Veřejná správa se musí na začátku nového tisíciletí přizpůsobovat měnícím se společenským podmínkám a novým společenským výzvám, kterými jsou:

- požadavek zvyšovat ekonomický výkon a vytvářet a využívat nové podmínky k rychlejšímu a flexibilnějšímu rozmístování zdrojů, čemuž nevyhovují vysoce centralizované a nepružné organizace svázané předpisy.
- velké veřejné zadlužení a fiskální nerovnováha a jejich důsledky zvláště pro investice a tvorbu pracovních míst snižuje rozsah státního vlivu a vyžaduje od vlád sledovat větší efektivitu nákladů při alokaci managementu veřejných zdrojů.
- extenzivní a nezvladatelné vládní regulace, které se týkají struktur nákladů, a tím i produktivity soukromého sektoru, oslabují flexibilitu potřebnou v rostoucí soutěživosti na mezinárodním trhu.
- demografické změny a ekonomický a sociální vývoj zvyšuje požadavky na službu, které komunity odčerpávají, vyžadují hodnotu za peníze a současně odmítají platit vyšší daně.

[1]

### 3.13. Opožděné zavádění e-Governmentu

Hlavními překážkami e-Governmentu jsou *neprojojenost informačních systémů ve veřejné správě* a *duplicitní vedení úředních evidencí*. Rychlejšímu uplatňování zásad e-Governmentu brání taky fakt, že některé úřední dokumenty elektronicky získat nelze anebo je to velmi obtížné. Týká se to mimo jiné různých *příloh*. Problémem je taky *nízká právní síla elektronických dokumentů*. Některé veřejné seznamy jsou dostupné také v elektronické podobě, např. obchodní rejstřík. S právní validitou těchto dat v elektronické podobě jsou však problémy. Údaje pořízené na Internetu nejsou považovány za zcela spolehlivé. Mírné změny zde přinesla novela obchodního zákoníku s účinností k 1.7.2005, která částečně posílila postavení elektronické verze obchodního rejstříku. Dalším nedostatkem je *malá znalost technologie elektronického podpisu*. Výměnu elektronických dokumentů by mohlo

v budoucnu usnadnit větší rozšíření technologie elektronického podpisu. Za současného stavu se vlivem IS/ICT ve veřejné správě pro pohodlí občana nic podstatného nemění. Občan musí na úřad nadále pěšky a výměna oficiálních úředních dokumentů stále probíhá převážně pozemní poštou. [9]

Z předchozího textu vyplynula slabá místa dosavadního systému. Z uvedených nedostatků by se dal odvodit požadavek na snížení počtu veřejných registrů. *Základní registr veřejné správy* by mohl obsahovat čtyři definiční znaky:

- celostátně jednotný zdroj
- intenzivně využívaný úřady
- trvale aktualizovaný
- využíván také subjekty mimo veřejnou správu

Základem budoucích registrů prostorové územní identifikace je *katastr nemovitostí*. Další často citovanou aplikací e-Governmentu jsou *Elektronické listy důchodového pojištění (ELDP)*. Kromě ELDP máme ještě v ČR elektronické aplikace pro daňová přiznání. Zatím se nejlépe osvědčila aplikace pro přiznání k dani z nemovitostí. Obecně by se dalo shrnout, že největší šanci na úspěch mají takové aplikace e-Governmentu, které jsou jednoduché, strukturované, často se opakují a není k nim potřeba žádná příloha. [9]

Největší komplikace vždy budou spojeny s *úpravou legislativy*. Technické řešení těch nejsložitějších aplikací e-Government téměř nikdy nepřesáhne horizont 2 let, s legislativou je to z časového hlediska mnohem složitější. Dalším bodem jsou možné úvahy na *přehodnocení úředních postupů*. Tím je především myšleno snížení počtu povinných příloh k žádostem. Pro bezpečnou a spolehlivou *výměnu ověřených dat* ve veřejné správě se bude používat technologie *elektronického podpisu*. Ta totiž umožňuje předávat data v elektronické podobě tak, aby bylo jasné, kdo autorem dokumentu, kdy tak učinil, zda byl dokument změněn a v případě emailové zprávy také, kdo zprávu zaslal.

Cílem prohlubování zavádění e-Governmentu by mělo být zrychlení, zlevnění, zefektivnění výkonu veřejné správy a minimalizace komunikace mezi občanem a úřady. [9]

### 3.14. Pomalé zavádění moderních nástrojů řízení kvality

Dalším problémem české veřejné správy je absence nástrojů zvyšujících vnitřní efektivitu, zejména pomalé zavádění moderních nástrojů řízení kvality (CAF, Benchmarking, Balanced scorecard, ISO 9000 a 14000 aj.). [13]

Například model CAF představuje v současné české praxi stále užívanější nástroj pro posilování kvality veřejno-správních činností. Pro posílení vypovídací schopnosti hodnotících otázek, které se týkají vztahů úřadu s externím světem, by posloužila větší míra zveřejnění metod a výsledků jednotlivých důkazních podkladů. Zatím je však informovanost naší veřejnosti o průběhu a výsledcích hodnocení v její elektronické formě velmi omezená, což je v rozporu se současnými trendy kvality, které zdůrazňují nutnost komunikace výsledků, které odrážejí očekávání i hodnocení občanů a jiných subjektů, kteří jsou příjemci různých druhů veřejných služeb či adresáty různých forem veřejnoprávních regulací. Nebývá též většinou zřejmé, jak aplikace modelu CAF přispěla k zvýšení kvality realizovaných činností. [12]



## ZÁVĚR

Před dvěma roky jsem se v bakalářské práci věnoval organizační a územní reformě veřejné správy v ČR po roce 1989. Byl jsem hodně kritický k zvolenému modelu, hlavně jsem se pozastavoval nad zrušením Okresních úřadů, zvolením 14 samosprávných krajů, považoval jsem za vhodnější menší počet krajů, který by zaručil shodnost územních působností samosprávných krajů a ústředních správních orgánů, což se zvoleným modelem v některých případech nestalo. Po čase názor mírně koriguji. Následným studiem a hlubším seznámením se s problematikou začínám vnímat kladně potřebu vrátit se k větší kontinuitě s historickým vývojem, který byl narušen až reformou z roku 1960. Současná podoba krajů a obcí s rozšířenou působností respektuje přirozenou geografickou polohu center a mikroregionů s ohledem na historický vývoj. Kritický zůstávám k zavedení spojeného modelu výkonu veřejné správy hlavně na úrovni obcí s rozšířenou působností.

V diplomové práci jsem se k tomuto tématu vrátil již jen okrajově v teoretické části a v praktické v rámci vyjmenování perspektivních úkolů. A opravdu si myslím, že bude správné se touto problematikou do budoucna zabývat. Tento stav staví úředníky ÚSC do dvojí role, kdy plní současně úkoly v samostatné i přenesené působnosti, problematizuje také jasné oddělení dekoncentračních a decentralizačních prvků, protože úkoly v přenesené působnosti, tedy v rámci dekoncentrace, má plnit úředník decentralizovaného ÚSC. Zde se v určitých momentech mohou rozcházet zájmy starosty, primátora, hejtmána, kteří jsou voleni občany v místě působnosti daného ÚSC a zájmy státu. Jedním z řešení by mohlo být jasné oddělení úředníků plnících státní a samosprávné úkoly. V podstatě by to znamenalo návrat k oddělenému modelu s tím, že by jak znovuobnovené státní orgány s všeobecnou působností, tak i samosprávné orgány existovaly vedle sebe v rámci současných úřadů.

Hlavním posláním diplomové práce ale bylo odhalit hlavní nedostatky v reformě obsahu veřejné správy a hlavně popsat úkoly v oblasti veřejné služby. V praktické části byly tyto úkoly dostatečně popsány. Proto bych chtěl závěrem jen formulovat hlavní výzkumné otázky do budoucna.

Především je nutné předložit ke schválení nový návrh zákona o veřejné službě, který by zohlednil v diplomové práci popsanou vládní analýzu a její závěry. Celá tato právní úprava musí mít na zřeteli odstranění těch hlavních v práci popsaných nedostatků současné úpravy, která od roku 2002 nenabyla účinnosti. Úkol je to nesnadný, protože bude nutné zajistit

větší jednotnost právní úpravy, vnést do výkonu veřejné správy moderní prvky řízení, které se uplatňují v soukromé sféře a současně zachovat určitou míru veřejnoprávního charakteru veřejné správy a její stabilitu, což má zaručit bezproblémové uplatnění demokratické moci. Vzhledem k tomuto zadání je důležitá otázka volby vhodného systému státní služby. Je zřejmé, že uzavřený, nepropustný kariérní systém podle služebního zákona musí být překonán. Ovšem s ohledem na potřebu jisté stability veřejné správy bude asi optimální volbou kombinace kariérního systému a systému merit.

Veřejná služba má být apolitická. V současnosti však dochází po každých volbách k personálnímu zemětřesení. Ministři si přivádí na úřady vlastní spolupracovníky, což je pochopitelné, pokud se to týká poradců, náměstků a jiných politických funkcí. Ovšem často rozhodují i o obsazení jednotlivých odborů, tedy míst, která jsou úřednická. Proto vyvstává úkol jasně oddělit politiku a správu a právními nástroji nedovolit politické zasahování do personálního obsazování správních pozic. Systém obsazování vedoucích míst a pracovní poměr na těchto pozicích musí mít takovou formu, aby politický vliv nedovolil.

Provedení reformy veřejné služby je poslední a možná nejtěžší etapou reformy veřejné správy po roce 1989. Provedení potřebných změn obsahu veřejné správy jistě nebude pro běžného občana na první pohled tolik viditelné, nic to však nemění na faktu, že tento důležitý krok je jednou z posledních překážek na cestě mezi opravdu vyspělé evropské země.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] GROSPÍČ, J. *K současným trendům ve vývoji veřejné správy*. In Současné trendy ve vývoji veřejné správy, soubor vědeckých statí. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. 6-41 s. ISBN 978-80-86855-34-9.
- [2] ČEBIŠOVÁ, T. *Co s úředníky veřejné správy*. In Současné trendy ve vývoji veřejné správy, soubor vědeckých statí. 1. vyd. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. 58-84 s. ISBN 978-80-86855-34-9.
- [3] ČEBIŠOVÁ, T. *Veřejná služba*. In HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 423-479 s. ISBN 80-7179-671-9.
- [4] MATULA, M., KUBA, J. *Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení*. In Reforma veřejné správy, sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007. 9-24 s. ISBN 978-80-7357-300-3.
- [5] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2002. 292 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [6] ČERNÍN, K. *Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv*. In Principy dobré správy, sborník příspěvků. 1. vyd. Brno-Kraví Hora: Vydavatelství MU, 2006. 11-20 s. ISBN 80-210-4001-7.
- [7] TICHÝ, L. *Pojem veřejné služby, jeho vývoj a právní úprava*. In Veřejná služba v České republice, Německu, Rakousku a Evropské unii. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2007. 68-88 s. ISBN 80-85889-96-3.
- [8] MATULA, M. *Organizační a institucionální výstavba územní veřejné správy v ČR a její perspektivy*. In Proces reformy a modernizácie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2005. 66-70 s. ISBN 80-245-0910-5.
- [9] PRINCL, P. *Vliv IS/ICT na modernizaci procesů v české veřejné správě*. In Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice, sborník příspěvků. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 192-199 s. ISBN 80-7380-001-2.
- [10] HRABALOVÁ, S., NUNVÁŘOVÁ, S., OPLUŠTILOVÁ, I. *Řízení místních samospráv*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 76 s. ISBN 80-210-4158-7.

- [11] HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 130 s. ISBN 80-210-3679-6.
- [12] ŠPAČEK, D. *Trendy v řízení kvality – model CAF*. In *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky*, sborník z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 79-86 s. ISBN 978-80-7302-125-0.
- [13] WOKOUN, R. *Management veřejné správy ve vztahu k rozvoji krajů a obcí ČR*. In *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky*, sborník z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 31-41 s. ISBN 978-80-7302-125-0.
- [14] Usnesení vlády č. 881/2007: *Analýza možnosti jediné komplexní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě* [online]. [cit.2009-03-18]. Dostupný z WWW:  
<<http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/usneseni-vlady-c--881-2007-24792/>>
- [15] Usnesení vlády č. 68/2007 [online]. [cit.2009-03-18]. Dostupný z WWW:  
<<http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/aktualni-informace/usneseni-vlady-c--68-2007-21128/>>
- [16] Vláda České republiky: *Státní služba* [online]. [cit.2009-03-18]. Dostupný z WWW:  
<<http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-24789/>>
- [17] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3.
- [18] Wikipedie, otevřená encyklopedie: *Subsidiarita* [online]. [cit.2009-03-24].  
Dostupný z WWW:  
<<http://cs.wikipedia.org/wiki/Subsidiarita>>
- [19] GROSPÍČ, J. *K otázkám transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. In *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, sborník příspěvků. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 9-21 s. ISBN 80-7380-001-2.
- [20] Seznam, encyklopedie: *Právní stát* [online]. [cit.2009-03-24]. Dostupný z WWW:  
<<http://encyklopedie.seznam.cz/heslo/145693-pravni-stat>>
- [21] COGAN, R. *Krajské zřízení*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2004. 442 s. ISBN 80-7357-041-6.

[22] Ministerstvo vnitra: *Program změn řízení veřejné správy na úrovni ústředního stupně státní správy* [online]. [cit.2009-04-01]. Dostupný z WWW:

<[http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/moderniz/od\\_moder/program.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/moderniz/od_moder/program.html)>

[23] Ministerstvo vnitra: *Hodnocení dopadu regulace* [online]. [cit.2009-04-01].

Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-602648.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>

[24] Ministerstvo vnitra: *Výbor pro kontrolu hodnocení dopadu regulace, Návrh stanoviska č. 38* [online]. [cit.2009-04-01]. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-z-jednani-za-rok-2008.aspx>>

[25] TRYKAR, L. *Služební poměr státních zaměstnanců*. 1. vyd. Praha: Leges, 2008. 176 s. ISBN 978-80-87212-05-9.

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

<b>BIS</b>	Bezpečnostní informační služba
<b>ČNB</b>	Česká národní banka
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>ELDP</b>	Elektronické listy důchodového pojištění
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>Good Governance</b>	Dobré vládnutí
<b>GRSS</b>	Generální ředitelství státní služby
<b>ICT</b>	Informační a komunikační technologie
<b>ISSP</b>	Informační systém o službě a platech
<b>NKÚ</b>	Nejvyšší kontrolní úřad
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
<b>RIA</b>	Regulatory Impact Assessment – hodnocení dopadů regulace
<b>SZ</b>	Služební zákon
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>ÚSC</b>	Územní samosprávný celek
<b>VS</b>	Veřejná správa

**SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ**

Tab. 1 Přehled správních úřadů .....	28
Tab. 2 Jiné státní orgány .....	29
Tab. 3 Současné územní orgány veřejné správy .....	30
Tab. 4 Jmenování prvního gen. ředitele a dalších představených do státní služby .....	59
Tab. 5 Právní úprava pracovních poměrů zaměstnanců ve veřejné správě .....	65
Obr. 1 Schéma jmenování a odvolávání představených .....	58