

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Gabriela Roubalová

Služební dohled

Bakalářská práce

Olomouc 2014

Já, níže podepsaná Gabriela Roubalová prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Služební dohled“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 17. ledna 2014

.....

Poděkování:

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucí své bakalářské práce JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za vstřícný přístup, cenné rady a hlavně za poskytnutí svého volného času ke konzultacím při zpracování vybraného tématu, které mi poskytla v průběhu psaní této práce.

1. Úvod	5
2. Systematika veřejné správy	6
2.1 Veřejná správa	6
2.2 Státní správa	8
2.3 Samospráva.....	9
2.4 Princip subordínace	10
3. Služební dohled	12
3.1 Pojem a význam.....	12
3.2 Zařazení do systému kontroly veřejné správy	15
3.3 Právní základy oprávnění služebního dohledu	18
4. Typy služebního dohledu.....	24
4.1 Meziorgánový služební dohled.....	24
4.2 Interpersonální služební dohled.....	26
4.3 Vnitřní předpis	32
4.3.1 Individuální služební akty	34
5. Závěr	36
6. Seznam použitých zdrojů (bibliografie).....	39
7. Shrnutí/Summary	41
8. Klíčová slova/Key words	42

1. Úvod

Název tématu mojí bakalářské práce napoví, že v následujících kapitolách a odstavcích bude pojednáno o jedné z forem kontroly veřejné správy. Služební dohled představuje jeden z méně popsaných, ne-li nejméně specifikovaný typ kontroly, který v předpisech práva veřejného jen stěží nalézá komplexní úpravu. I přesto se ale jedná, jak bude ilustrováno dále, o jedny z nejčastějších situací a nejvíc se opakující úkony, které provází každodenní fungování veřejné správy.

Nejprve bych stručně popsala stěžejní pojmy jako je veřejná správa, státní správa, samospráva a dále se zaměřila na ještě stěžejnější pojem vzhledem k mému tématu práce, a to je princip subordinace. Primárním cílem této práce bude seznámit čtenáře s důkladným výkladem pojmu služební dohled, tak jak je vnímaný od nejširšího slova smyslu až po jeho nejužší analýzu. Takto podaný výklad by měl srovnat pohled laického člověka s odborným náhledem právních teoretiků, a objasnit, co všechno se pod tímto pojmem ukrývá v jeho praktické aplikaci. Dále by se moje pozornost zaměřila na vymezení přesné pozice, kterou služební dohled zaujímá v rámci oblasti kontroly ve veřejné správě. Dále budou popsány právní základy oprávnění pro výkon služebního dohledu. A není možné vynechat ani rozlišení jednotlivých typů služebního dohledu, s poukázáním na jejich společné znaky a odlišnosti. Nepopíratelný přínos mojí práce by měl vycházet z rozboru možností aplikace služebního dohledu na půdě státní správy, ale také samosprávy.

K výše popsanému obsahu bakalářské práce bude potřeba použít nejen širokou škálu právních předpisů, obzvláště když bereme v potaz, jaké množství těchto dokumentů se k fungování veřejné správy vztahuje. Také bude nutno vycházet z poznatků samotné praxe, a to jednak z konkrétních dokumentů vytvořených samotnými subjekty veřejné správy, ale také z informací získaných takzvaně „v terénu“. Budu se proto snažit využít odborných konzultací na příslušných místech, abych přiblížila čtenáři aplikaci teoretických faktů v praxi.

Jak již bylo naznačeno v úvodních řádcích, služební dohled je těžko specifikovatelným institutem kontroly ve veřejné správě a jeho vymezení se dotvářelo postupným rozbořem právních teoretiků a zapracováváním jeho fungování v praxi. Právě široký prostor pro vlastní analýzu tohoto tématu bylo inspirujícím kritériem pro zvolení této problematiky za předmět mé práce.

2. Systematika veřejné správy

V první kapitole bych se ráda věnovala pojmu veřejná správa. Pro mé téma je to důležitý pojem, ze kterého budu vycházet. Dále budu popisovat pojmy státní správa a samospráva. Následný stručnější výklad kapitoly je dán tím, že tyto pojmy jsou pro práci nezbytné, nicméně vzhledem ke specifickému zaměření mé práce není možné tento výklad podat dokonale, nýbrž jenom v rozsahu pro uvedení čtenáře do celé problematiky.

2.1 Veřejná správa

Dovolím si tvrdit, že snad každý se s tímto pojmem již někdy setkal, ať už třeba ve škole, v rozhlasových prostředcích či v každodenním životě. Takže není těžké si pod tímto termínem hned něco vybavit. Východiskem pro objasnění veřejné správy je pojem správa. Správa není právně definována, nicméně ji lze určitým způsobem vymezit jako cílevědomou společenskou činnost, která směřuje k dosažení vytyčeného cíle. Jde o činnost účelovou, svými procesy podmíněnou charakterem cíle. Zdáli jde o správu veřejnou, nebo soukromou určuje fakt, jestli jednotlivý subjekt dosažení cíle provádí ve veřejném zájmu, nebo naopak v zájmu soukromém. Zatímco v soukromé správě subjekty sledují dosažení vlastního cíle a přitom se řídí vlastní vůlí, jež je uplatňována v mezích právního řádu, veřejnou správu vykovává stát a jeho orgány, nebo veřejnoprávní korporace odlišné od státu a jejich orgány, a to vše v zájmu veřejném.¹ Výkon veřejné správy dalšími subjekty pak výjimečně stanovuje zákon. Z pohledu vykonávajících subjektů vnímá správu její organizační pojetí.² Pro téma služebního dohledu má toto organizační pojetí velký význam v tom, že je z něj patrný vztah závislosti, resp. podřízenosti a nadřízenosti.

Jako příklad soukromé správy může být například správa vlastního majetku, jeho rozšiřování, chránění a nezmenšování. Naproti tomu veřejná správa, kde je důležitý a rozhodující veřejný zájem, představuje řízení veřejných záležitostí. Odlišnost od soukromé správy je pro výkon veřejné správy charakteristická jakási omezenost, širší vázanost právem. Obecný názor na problematiku je takový, že veřejný zájem má vyšší hodnotu než soukromý zájem.³ Není možné ale tuto myšlenku takto generalizovat a opomíjet názor judikatury, který

¹ GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy. 1. díl.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 8.

² Tamtéž, s. 9.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 18.

mnohdy ono tvrzení vyvracuje. Půjde zejména o „citlivé“ otázky lidské důstojnosti, jako soukromého zájmu se silou schopnou předčít zájem veřejný.

Veřejná správa při svém působení vychází ze zásady ústavnosti, legitimacy a legality. Zásada ústavnosti zdůrazňuje nezbytnost souladu organizace a činnosti veřejné správy s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava České republiky“) a jejími zákony ústavními. Zásada legitimacy chápe ústavní a zákonné uznání oprávněnosti správních orgánů k výkonu veřejné správy v daném rozsahu. Zásada legality vyjadřuje především vázanost veřejné správy právním řádem. Tato zásada je ve své podstatě zakotvena již v Ústavě České republiky a ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listině základních práv a svobod, ve znění zákona č. 162/1998 Sb., (dále jen „Listina základních práv a svobod“), čím také podtrhává zásadu ústavnosti. Mimo jiné ji také podrobně řeší i ustanovení § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tím pádem jsou správní orgány oprávněny vykonávat jen takovou činnost, kterou jim zákon ukládá, nebo výkon, které jim zákon umožňuje.⁴ Dále zákonodárství pro veřejnou správu vytváří rámec jejího fungování, a proto je veřejná správa z tohoto pohledu podzákonou činností.⁵ Vedle již zmíněného organizačního pojetí musíme veřejnou správu vnímat také dle funkčního pojetí, což představuje samotnou realizaci, tedy výkon moci ve státě.⁶ V neposlední řadě nutno dodat ještě její schopnost produkovat sekundární normy, čímž naplňuje činnost nařizovací. V konečném důsledku lze veřejnou správu charakterizovat jako cílevědomou a aktivní činnost, činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, činnost podzákonou, výkonnou, nařizovací, činnost realizovanou v mezích právního řádu.⁷

Veřejná správa se podle jednotlivých nositelů veřejné moci třídí na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správa se z pohledu subjektů, které ji vykonávají, třídí na státní správu přímou, která je prováděná bezprostředně orgány státu (správními úřady) a na státní správu nepřímou, která je vykonávaná v přenesené působnosti, a to veřejnoprávními korporacemi (obce a kraje) či jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem propůjčen soukromé právnické či fyzické osobě (to jsou například osoby, které působí jako myslivecká stráž).⁸ Výkon veřejné správy veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu je typickým pro výkon samosprávy, jako projev decentralizace veřejné

⁴ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část...*, s. 9.

⁵ Tamtéž, s. 10.

⁶ Tamtéž, s. 9.

⁷ Tamtéž, s. 10.

⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 19.

moci.⁹ Ostatní veřejná správa je zbytkovou oblastí, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce.¹⁰

2.2 Státní správa

Státní správa je veřejnou správou, kterou provádí stát. V každé společnosti, která je sjednocená ve stát, je státní správa nenahraditelnou součástí. V tomto významu je státní správa jádrem veřejné správy. Je odvozená od postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů uskutečnění státní moci. Z toho plyne, že svou povahou je státní správa zvláštním druhem společenského zřízení, uskutečňovaného státem. Prostřednictvím státní správy se realizuje výkonná moc ve státě.¹¹ Výkonná moc je definována v Ústavě České republiky. Je vymezena v její hlavě III., v článcích 54-80. Záměry, k jejichž dosažení státní správa působí, jsou stanoveny právním řádem. V tomto smyslu státní správa usiluje o udržení stavu, který je ve všeobecném zájmu a udržet ho v konkrétních mezích, popřípadě může jít o obnovení předchozího, který byl narušen. Státní správa tedy vystupuje jako ručitel určitého stavu. Státní správa má i jiné vlastnosti, jako je činnost tvůrčí a iniciativní. To se projevuje při tvorbě zákonů. Dále má oprávnění k vydávání normativních správních aktů. Tyto akty jsou právně závazné.¹²

Státní správa působí dovnitř systému nebo vně systému státní správy. Pokud se týká vnitřního působení, tak ta se uskutečňuje uvnitř systému státní správy. Jde o vnitro organizační otázky. Však hlavním posláním je ale působení vně systému na své adresáty, a to na fyzické a právnické osoby. Tyto osoby jí pak nejsou podřízeny.¹³ Právě toto představuje bojové pole pro služební dohled, který má zde za úkol zajistit kvalitní fungování uvnitř státní správy v takové míře, aby její působení navenek bylo dostačujícím odrazem fungování a jistoty v moderním státě.

Jak jsem již shora naznačila, státní správa může být vykonávána přímo nebo nepřímo. Pokud je vykonávána přímo, tak státní správu vykonávají bezprostředně, jménem a namísto státu přímí vykonavatelé státní správy. Mezi ně patří vláda, hlava státu, ministerstva, jiné

⁹ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 20.

¹⁰ Tamtéž, s. 21.

¹¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk - Brno, A. Čeněk - Plzeň, 2012, s. 60.

¹² GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část...*, s. 11.

¹³ Tamtéž.

ústřední správní úřady, další správní úřady s působností celostátní („neústřední“), regionální odborné správní úřady a nezávislé správní úřady.¹⁴

Pokud je zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona přenesen výkon státní správy na jiné subjekty veřejné správy, mluvíme o nepřímých vykonavatelích státní správy. Těmi jsou veřejnoprávní korporace nebo soukromé právnické či fyzické osoby. Reálně u územních samosprávných celků (které jsou také veřejnoprávními korporacemi) je výkon státní správy svěřen orgánům obcí a krajů.¹⁵

2.3 Samospráva

V tom nejobecnějším pojetí je samospráva chápána jako poměrně nezávislá správa vlastních záležitostí, kde přirozeně nacházíme nějaký veřejný zájem.¹⁶ Samosprávou rozumíme samostatné spravování záležitostí, které se občanů určitého územního celku přímo dotýkají.¹⁷ Samospráva je tedy činnost, kterou vykonávají orgány samosprávných právních subjektů za předpokladu, že je výkon veřejné správy na ně přenesen a zároveň je svěřen trvale do jejich samostatné odpovědnosti.¹⁸ Samospráva jako taková je v očích laické veřejnosti často beze sporu ztotožňována se správou územních samosprávných celků. Těm právní základ poskytuje Ústava České republiky v hlavě VII. v článku 100., který říká, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu.¹⁹ Vztah mezi veřejnoprávními korporacemi a státem by se dal nazvat partnerským a rovnocenným.²⁰ Nicméně státní správa dohlíží na výkon samosprávy (státní dozor). I s přihlédnutím na přesně stanovená pravidla této kontroly samosprávných korporací je nutno se zamyslet nad skutečnou rovnocenností, resp. nerovnocenností se státem.²¹

Samosprávu ale rozdělujeme na tři části, a to na územní, zájmovou a profesní. Pokud je samospráva postavena na územním základu, tak se jedná o územní samosprávu.²² Česká republika se člení na obce, jež jsou základní územní samosprávné celky, a dále na kraje, které jsou vyšší územní samosprávné celky. V článku 8 Ústavy České republiky je uvedeno, že se

¹⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 235.

¹⁵ HENDRYCH, Dušan. Základy organizace veřejné správy v ČR. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 132.

¹⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 297.

¹⁷ KINDL, Milan. Subjekty veřejné správy. In kol. autorů. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 128.

¹⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 296.

¹⁹ aktuální znění: Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část...*, s. 13.

²¹ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 225.

²² HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2010, s. 45.

přímo zaručuje samospráva územním samosprávným celkům.²³ O zájmovou samosprávu jde tehdy, pokud souvisí s výkonem specifického povolání, které se spojuje s členstvím dané osoby v příslušné zájmové korporaci.²⁴ Příslušnost k dané korporaci u jednotlivé osoby a nikoliv její trvalý pobyt na území této korporace je specifickým znakem odlišujícím zájmovou a územní samosprávu, kupříkladu půjde o členství v advokátní komoře.²⁵

2.4 Princip subordinace

Pro další obsah mé práce je nezbytné, aby bylo vymezeno, co značí pojem subordinace a jak rozdílně je aplikovaný v oblasti státní správy a v oblasti samosprávy. Samotný princip subordinace je slovníkem cizích slov překládán jako služební podřízenost²⁶. Již slovo podřízenost v nás vyvolává první dojmy, jaký že význam by subordinace mohla mít. Z logiky věci nám proto vyplývá, že se bude jednat o jakýsi stav, kdy budeme vnímat, že jsou dva subjekty, které jsou na sobě navzájem závislé, a je mezi nimi určitý vztah. Tento vztah by se dal vymežit jako vztah podřízenosti a nadřízenosti. (Naproti tomu by se mohlo jednat o rovnocenný vztah více subjektů, kde každý z nich by měl stejná práva i povinnosti.) Při této vzájemné závislosti pozorujeme, že dané subjekty mají jiné postavení. Jeden z nich je nadřízený, druhý podřízený. Z toho plyne, že podřízený subjekt je kontrolován nadřízeným. Princip subordinace je jedním z typických prvků, který se projevuje ve veřejné správě. Pokud na veřejnou správu pohlížíme v organizačním pojetí, tak ji vykonává stát jako veřejnoprávní subjekt a jeho orgány či jiné veřejnoprávní subjekty a jejich orgány, odlišné od státu. Vzhledem k tomuto pojetí zde lze najít vztahy závislosti, jež uvnitř veřejné správy mezi jednotlivými orgány téhož subjektu jsou, jinými slovy vztahy podřízenosti a nadřízenosti.²⁷ Synonymicky lze vztah nadřízenosti a podřízenosti vyjádřit slovem hierarchie, která znamená, že uspořádání nadřízenosti a podřízenosti je takové, kdy každý prvek je podřízen právě jednomu nadřízenému prvku. Pokud si hierarchii představíme jako schéma, vyjde nám, že tvoří jakousi pomyslnou pyramidu, kdy nejvyšší prvek již není podřízen nikomu.²⁸ Tento poslední faktor o hierarchii už nebude pro výklad důležitý, protože jsem chtěla hlavně poukázat na fakt, že subordinace či synonymně hierarchie je základní kámen pro fungování

²³ aktuální znění: Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 314.

²⁵ HORZINKOVÁ: *Správní právo hmotné...*, s. 45.

²⁶ RADEK KUČERA & DAUGHTER. *ABZ online výkladový slovník cizích slov* [online]. ABZ.cz, 25. října 2013 [cit. 25. října 2013]. Dostupné na <<http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/subordinace>>.

²⁷ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část...*, s. 9.

²⁸ WIKIPEDIA. *Hierarchie* [online]. cs.wikipedia.org, 9. března 2013 [cit. 25. října 2013]. Dostupné na <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Hierarchie>>.

služebního dohledu, protože tam, kde není nadřízenost a podřízenost, tak nemůže být ani fungovat služební dohled, protože jeho základním aspektem je právě tento vztah nadřízenosti a podřízenosti.

Subordinace je ale rozdílně vnímána ve státní správě a v samosprávě. Státní správa proto, aby mohla vůbec fungovat, je reprezentována hierarchicky utříděnou soustavou orgánů. Mluvíme o organizační struktuře, která je nezbytná pro státní správu.²⁹ Naproti tomu stojí samospráva, tu lze vnímat jako výraz decentralizace státní správy, kdy dojde k přenesení výkonu určitých veřejných záležitostí na subjekty, které jsou jiné než stát, tedy na veřejnoprávní korporace.³⁰ Tato decentralizace značí poměrnou nezávislost samosprávných orgánů na jiných státních orgánech. Při výkonu samosprávné činnosti nejsou samosprávné orgány součástí hierarchického systému státní správy, nepodléhají oné subordinaci. Příslušný subjekt není v podřízeném vztahu ani k jednomu výše postavenému správnímu úřadu. Nelze si ale myslet, že samospráva není nekontrolovatelná. Její konání v první řadě podléhá státnímu dozoru prováděnému správními úřady, případně i dohledu soudní moci, a to pomocí soudního přezkumu samosprávných rozhodnutí.³¹

Je nutné dodat, že princip subordinace nenalzáme jen v rámci hierarchie jednotlivých správních orgánů, kdy nadřízený správní orgán řídí podřízený orgán, nad kterým zároveň vykonává služební dohled. Subordinační vztahy také mají své místo v hierarchickém postavení jednotlivých úředníků tvořících jeden úřad, a to jak v pozici podřízené, tak nadřízené. V takovém případě řídicí a kontrolní činnost služebně podřízených úředníků vykonává úředník nadřízený. Jako paralelu můžeme pro ilustraci uvést jednotlivé stupně manažerských pozic, obdobně fungujících v soukromoprávní sféře. Skutečnosti uvedené v tomto odstavci jsou základem pro vymezení dvou základních typů služebního dohledu, a to služebního dohledu meziorgánového a interpersonálního, jejichž rozdíly budou konkrétněji vymezeny v další části mé práce.³²

²⁹ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část...*, s. 12.

³⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 20.

³¹ Tamtéž, s. 299.

³² POUPEŘOVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 67.

3. Služební dohled

3.1 Pojem a význam

Na první pohled jednoduše se jeví pojem služební dohled není tak snadné vysvětlit. A to hlavně z důvodu toho, že současné české právo, byť odvětví správního práva disponuje nespočtelným množstvím právních předpisů, neobsahuje ve svých textech legální definici tohoto pojmu. Proto je při jeho výkladu nutné se obrátit na názory právních teoretiků, kteří služební dohled ve svých dílech popisují, a také dovodit konkrétní obsah tohoto pojmu z jednotlivých ustanovení různých právních předpisů, které nějakým způsobem činnosti spadající pod služební dohled upravují.³³ V neposlední řadě pak lze hledat řešení v judikatuře českých soudů, která se v daných rozhodnutích s touto problematikou vypořádává.

Pro začátek bych se zamyslela nad výrazem dohled. Jeho vymezení je v právní literatuře velmi krátké nebo dokonce žádné. V legislativě nacházíme i pojmy dozor, kontrola, inspekce či revize. Všechna tato slova jsou používána pro činnost subjektů, která je obdobná, avšak mnohokrát tu schází logická souvislost a systematika, často bez ohledu na to, jaký význam právní teorie jim přisuzuje.³⁴ Je tedy správné, že dohled není jasně a zřetelně pojmenován či vysvětlen? Podle mého názoru to není zcela šťastné, ale zase je necháno na každém, aby si udělal svoji představu při konfrontaci s dohledem.

Avšak z mého pohledu by se mohlo jednat o níže uvedenou definici, která se pokouší v obecné rovině seznámit laického čtenáře s obsahem pojmu dohled. Pro rozvinutí myšlenky, co dohled znamená, jsem se obrátila na Technický slovník naučný z období první republiky, jenž vysvětluje slovo dohled jako činnost, v různých oborech se jeví tím, že určité osoby nebo orgány jsou z důvodů kontrolních a hospodářských určeny k tomu, aby dohlížely na konané práce, jestli se dějí podle plánu, jinými slovy podle řádu.³⁵ Z tohoto vymezení usuzuji, že dohled v právním slova smyslu je jednáním, kdy buď konkrétní osoba, nebo orgán viditelně dohlíží na výkon činnosti, která je podle svého charakteristického obsahu zařazena právě do konkrétního služebnímu systému, kdy se kontroluje, jestli je ta která činnost uskutečňována podle očekávaného předepsaného uspořádání či pravidel.

³³ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 223.

³⁴ KOHAJDA, Michal. Pojem „dohled“ a jeho užití v současné české legislativě. In VRABKO, Marián (ed). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2007, s. 516.

³⁵ TEYSSLER, Vladimír, KOTYŠKA, Václav. *Technický slovník naučný*. Praha: Borský a Šulc, 1928, s. 786.

Přívlastek „služební“ je odrazem skutečnosti, že tento druh dohledu je realizován na půdě služebně-právních vztahů. Jedná se tedy o osoby figurující ve veřejné službě podléhající služebním předpisům a nikoliv o zaměstnance soukromoprávního sektoru vykonávající své povolání v pracovněprávních vztazích se svým zaměstnavatelem - soukromoprávní osobou. Úřady a úředníci podléhající služebnímu dohledu jsou v přímém vztahu k hlavnímu nositeli státní moci, tedy státu, kterému výkonem svého povolání takzvaně „slouží“. Jak se ale dále dočteme, služební dohled není výlučně jen záležitostí veřejnoprávního sektoru.

Již Emil Hácha pojednával o služebním dozoru. Vnímal ho jako výkon moci služební, která splývá s ostatními projevy této moci v jedno. Vztahuje se na všechny služební povinnosti, a to ať už je jejich základ určen v zákoně nebo v jiných normách, které jsou od zákona odvozeny. Služební dozor vykonává úřad, který je nejbližší vyšším v hierarchii, v určitých situacích bývají pověřeny dozorčími funkcemi zvláštní orgány. Služební dozor se může týkat jak aktů úřadu, tak osoby úředníka.³⁶ Působí jen interně. Do právních poměrů jednotlivců, které vytvořily akty úřadu, který je postaven na nižším stupni, může zasáhnout pouze na základě zákona.³⁷

Vladimír Sládeček charakterizuje služební dohled tak, že se jedná o kontrolní činnost, kterou provádí správní úřady. Jako takový se uskutečňuje uvnitř organizace veřejné správy, a to zásadně ve vztazích podřízenosti a nadřízenosti. Základní kritéria, která se hodnotí, jsou především hlediska mimoprávní, jako je například hospodárnost, správnost či účelnost, nicméně se hodnotí všechna hlediska činnosti subjektu, který je kontrolován.³⁸

Posledního autora, kterého zmíním, je Dušan Hendrych. Ten uvádí, že výklad o dozorčích aktivitách by nebyl úplný bez vymezení činnosti, která se podobá správnímu dozoru, uskutečňuje se v rámci správní organizace, a to ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Upozorňuje, že je tady rozdíl v kritériu hodnocení, že ve vnitřních vztazích se budou zohledňovat také mimoprávní hlediska, a to například účelnost, věcná správnost nebo i vnitřní disciplína. Tudíž se zamýšlí nad faktem, jestli je možné tyto dozorčí činnosti nazývat dozorem. Shrnuje, že charakteristickou vnitřní dozorčí činností je jednak vnitřní kontrola, která je zaměřená dovnitř své vlastní organizační struktury, dále je to vnitřní kontrola prováděná vůči podřízeným vykonavatelům veřejné správy, dále dozor, který probíhá v rámci služebních vztahů nebo zaměstnaneckých a v neposlední řadě sem spadá i instanční kontrola

³⁶ HÁCHA, Emil. Dozor. In kol. autorů. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 463.

³⁷ Tamtéž, s. 464.

³⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 223.

v řízení správním. Nakonec uvádí, že tyto vnitřní dozorčí činnosti nevyžadují po právní stránce zakotvení v předpisech práva, ale většinou jsou výše zmíněné instituty alespoň poznamenány v právních předpisech.³⁹

Pokud bych se měla přiklonit k některému z autorů, vyberu si Sládečka, který, byť stručně, ale jasně vymezuje služební dohled. Takže jde o kontrolní činnost, prováděnou správními úřady, uskutečňovanou uvnitř organizace veřejné správy, a to pouze ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, kdy důležitá budou hlediska mimoprávní, jako správnost, hospodárnost nebo účelnost, ovšem hodnotí se i samozřejmě ostatní hlediska činností kontrolovaného subjektu.

Nakonec celou problematiku výstižně komentuje ve svém díle Olga Pouperová, která uvádí následující definici. Jde o činnost kontrolní, kterou provádí nadřízený subjekt vůči podřízeným subjektům. Nadřízený při této činnosti posuzuje, jestli podřízený plní povinnosti, které mu plynou jednak z právních předpisů, tak z vnitřních aktů. Tyto vnitřní předpisy mohou být jak individuální, tak abstraktní nebo konkrétní.⁴⁰

Zdrojem státní moci je stát samotný, ale její výkon leží v rukou jednotlivců, kteří jsou na příslušných pozicích státní správy. Lidský faktor a hlavně možnost jeho selhání, je proto nezbytné v co největším rozsahu kontrolovat a regulovat tak, aby docházelo k pochybením a následnému vzniku škod v co nejmenším rozsahu. Právě tady shledáváme důležitý význam institutu služebního dohledu, a to nejenom jako prostředku zamezující vzniku eventuálních škod, ale také prostředku pro neustálé zkvalitňování veřejné služby jako takové.⁴¹ V souvislosti s Listinou základních práv a svobod, která omezuje výkon státní moci na rovinu zákonnou, je nezbytné, aby na tuto zákonnost bylo v rámci určitého postupu dohlíženo, a to právě služebním dohledem.⁴² Naproti správnímu dozoru, což je zvláštní kontrolní činnost veřejné správy, která směřuje vůči subjektům nepodřízeným, který se soustředí hlavně na to, aby chování těchto nepodřízených subjektů bylo v souladu s právními předpisy,⁴³ se služební dohled zabývá také hledisky mimoprávní, a to například dodržování hospodárnosti, etiky a zásad pramenících z takzvaných dobrých mravů.

³⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní dozor. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 320.

⁴⁰ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 67.

⁴¹ Tamtéž, s. 77.

⁴² aktuální znění: Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění zákona č. 162/1998 Sb., konkrétně článek 2. odst. 2.

⁴³ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*..., s. 215.

Význam služebního dohledu spatřujeme především v tom, že existuje všeobecná potřeba, aby výkon veřejné moci byl kvalitní. Z tohoto hlediska je na místě význam služebního dohledu, který vnímáme jako určitou formu řízení a následné kontroly procesu ve veřejné správě. V praxi se jeho důležitost zobrazí v podobě dokumentů vydávaných k plnění jednotlivých úkonů podřízeného subjektu, ale také v procesu dohlížení nad tímto subjektem. Samotný dohled možno pak spatřit v motivování těchto subjektů, kupříkladu formou odměňování, ale také sankcionování v návaznosti na kvalitu odvedené práce. Neméně důležitým je projev významu služebního dohledu v oblasti výstupu činnosti orgánů veřejné správy, což představuje vydávání rozhodnutí v rámci své působnosti, kdy se služebním dohledem předchází tomu, aby po formální a procesní stránce tato rozhodnutí byla vadná. Dále se monitoruje dodržování obecných pravidel a i těch konkrétnějších. Nicméně i u služebního dohledu, u kterého jsou stěžejní hlediska mimoprávní, se musí dbát nad zásadou legality. Sleduje se, jak správní orgány dodržují primární zásady pro svou činnost, jako je třeba dodržování lhůt či rychlosti pro jednotlivé úkony nebo dodržování souladu svých postupů.⁴⁴

3.2 Zařazení do systému kontroly veřejné správy

Petr Průcha uvádí ve své publikaci, že jakoukoliv řídicí činnost provází kontrola jako její nedílná součást. Uskutečňuje se v konkrétních řídicích vztazích a spolupodílí se na dosahování cílů, ke kterým ta dotyčná předmětná činnost mířila.⁴⁵ Jinými slovy se dá kontrola chápat jako proces, který ve zpětné vazbě zjišťuje, jak dobře či špatně byly dosahované cíle splněny.⁴⁶

Co se týče systému kontroly veřejné správy, tak Průcha uvádí, že rozeznává správní kontrolu veřejné správy, kde subjekty, které kontrolují, jsou orgány veřejné správy. Do správní kontroly tedy spadá kontrola, jež se orientuje na činnost správních orgánů ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti a dále kontrola, která se uskutečňuje vně jednotlivých orgánů správy veřejné. To znamená správní kontrola vnitřní. Dále sem spadá správní kontrola vnější, která zahrnuje kontrolu, která je zaměřená na splnění povinností subjektů práva správního, kteří stojí mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti veřejné správy.⁴⁷ Vedle správní kontroly

⁴⁴ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 77.

⁴⁵ PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 325.

⁴⁶ OCHRANA, František. Vymezení základních pojmů. In kol. autorů. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 9.

⁴⁷ PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 329.

Průcha rozeznává kontrolu vnější, která je vykonávána rozdílnými subjekty, než jsou orgány veřejné správy. Sem spadá kontrola, kterou vykonávají zastupitelské orgány, soudy, správní orgány, Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv a nakonec kontrola na základě podání občanů.⁴⁸

Květoslav Kramář dělí kontrolu veřejné správy na kontrolu, kterou vykonávají státní orgány, a to Parlament České republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, soudy, Veřejný ochránce práv, Ústavní soud a jiné vztahy mezi veřejnou správou a soudnictvím a pak na kontrolu, kterou vykonávají adresáti veřejné správy skrz stížnosti a petice.⁴⁹

V eminentní publikaci od Hendrycha najdeme kontrolu veřejné správy dělenou jen podle kapitol, a to na parlamentní kontrolu, Nejvyšší kontrolní úřad, správní soudnictví, jiné vztahy mezi veřejnou správou a soudy, Veřejný ochránce práv a Ústavní soud.⁵⁰ Pro úplnost doplním, že Hendrych, jak jsem již výše uvedla, zařadil služební dohled pod kapitolu správní dozor-dozorčí činnosti ve vnitřních vztazích veřejné správy.

Vymezení kontroly veřejné správy podle různých shora vymezených autorů není jednotné, nicméně je velmi podobné. Pro přesné zařazení služebního dohledu do systému kontroly veřejné správy budu nakonec vycházet z publikace *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*, protože se mi jeví podle této knihy zařazení služebního dohledu zcela jasné a přesné. Tedy kontrolní činnosti spojené s veřejnou správou se dělí na dva základní okruhy. Prvním okruhem je kontrola vykonávaná samostatnou veřejnou správou, kdy se používá i výraz správní kontrola, která se dělí na kontrolu vnitřní (kam právě spadá náš služební dohled a dále instanční dozor) a vnější (správní dozor, finanční kontrola a podobné kontrolní činnosti). Do druhého okruhu spadá kontrola, kterou provádějí subjekty, které stojí mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřují. Spadá sem Ústavní soud, civilní a správní soudy, Parlament České republiky, Veřejný ochránce práv, orgány státního zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, případně i kontrola na základě podnětů občanů).⁵¹

Služební dohled tedy spadá do vnitřní kontroly ve veřejné správě spolu s instančním dozorem.⁵² Zatímco instanční dozor je typickým projevem správního řízení, tudíž se jeho

⁴⁸ PRŮCHA: *Správní právo...*, s. 330.

⁴⁹ KRAMÁŘ, Květoslav. *Kontrola veřejné správy*. In kol. autorů. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 293 – 319.

⁵⁰ MIKULE, Vladimír. *Kontrola veřejné správy*. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 529 - 633.

⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Úvod. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 18.

⁵² POUPEROVÁ, Olga. *Služební dohled*. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 65.

průběh řídí správním řádem, ve kterém instančně nadřízený správní úřad přezkoumává správní akty vydané instančně nižším správním úřadem. Takové instanční přezkoumávání je vyvoláno opravným nebo dozorčím prostředkem, a to v závislosti na skutečnosti, jestli takové přezkumné řízení instančního dozoru bylo zahájeno na návrh nebo z úřední povinnosti (ex offo).⁵³

Projev služebního dohledu v komparaci s instančním dozorem v reálném fungování je například toto jednoduché srovnání. Tajemník Magistrátu města Olomouce, (dále jen „MMOI“), zajišťuje výkon přenesené působnosti a je odpovědný za plnění úkolů MMOI v samostatné i přenesené působnosti primátorovi podle § 110 odst. 2, odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“), což představuje služební dohled primátora vůči svému podřízenému tajemníkovi. Instančně nadřízeným úřadem odborů MMOI, jenž vykonávají přenesenou působnost, je jejich věcně příslušný odbor Krajského úřadu Olomouckého kraje, jenž představuje příklad instančního dozoru. Nutno ale dodat, že ve druhém zmiňovaném příkladu se v závislosti na vykonávané činnosti může také jednat o meziorgánový služební dohled, o významu kterého bude pojednáno níže.

Na druhé straně institut služebního dohledu nelze považovat za typ správního řízení, probíhajícího v regulích správního řádu. Vyslovené tvrzení uvádí ve svém díle i Pouperová, když odkazuje jednak na ustanovení § 1 odst. 1. správního řádu, a zároveň § 1. odst. 3 téhož předpisu. V prvním zmiňovaném se řeší působnost tohoto právního předpisu, kde citované ustanovení ve svém závěru uvádí, že správní řád se aplikuje na postup orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy. U služebního dohledu nemožno ale o působnosti v oblasti veřejné správy mluvit, a to z důvodu, že se nejedná o výkon veřejné správy navenek – určený přímo adresátům. Služební dohled naopak tvoří jakýsi vnitřní mechanismus, kterého hlavním úkolem, jak již bylo uvedeno výše, je zajišťování co nejideálnějšího fungování veřejné správy. Takto kvalitní výkon veřejné správy je posléze adresován jednotlivcům tak, jak to předpokládá zákon. Druhé zmiňované ustanovení správního řádu vylučuje působnost tohoto právního předpisu pro pracovněprávní úkony, čímž se jednoznačně dotýká, jak bude dále vysvětleno, interpersonálního služebního dohledu.⁵⁴

⁵³ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 224.

⁵⁴ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 74.

3.3 Právní základy oprávnění služebního dohledu

Závaznost každého právního institutu, stejně tak i služebního dohledu, musí mít právní oporu neboli základ v nějakém právním předpisu, respektive více předpisech. Specifické postavení služebního dohledu spatřujeme v tom, že stejnojmenný právní předpis ani právní předpis zabývající se bezvýhradně nebo zejména služebním dohledem neexistuje. Dokonce jak již bylo uvedeno výše, v právním řádu České republiky nelze zákonnou definici tohoto institutu nalézt. Proto je nezbytné pokusit se jí hledat „mezi řádky“, tudíž se zaměřit na právní předpisy zmiňující služební dohled okrajově anebo upravující obdobný právní institut.

Dřív než se propracujeme ke konkretizaci shora popsaných ustavení, nutno se zamyslet jaký právní základ lze najít v té nejobecnější rovině. Proto by hledání právních pramenů služebního dohledu mělo začít na úrovni předpisů s největší právní silou, které představuje samotná Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod, potažmo jiné ústavní zákony.

Ústava České republiky jen obecně odkazuje v článku 79 odstavec 2., že právní poměry státních zaměstnanců upravuje „zákon“.⁵⁵ Zákodárce měl evidentně na mysli odkaz na 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, (dále jen „služební zákon“), jehož postavení bude popsáno níže. Je možné také zmínit obecnou garanci nezneužívání státní moci vůči občanovi plynoucí ze článku 2 odstavce 2. Listiny základních práv a svobod, kde se stanoví, že státní moc lze uplatňovat v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví.⁵⁶ Nepřímo lze tady vycítit potřebu jakési regulace či kontroly uplatňování státní moci, jejichž jednou z forem je právě služební dohled.

Po obecném vodítku, které představovaly zákony ústavněprávní síly, je možné přejít k rozboru takzvaných „obyčejných“ zákonů. Jak jsem uvedla výše, základním předpisem by měl být služební zákon. Ve skutečnosti tomu tak není z jednoho prostého důvodu a to, že služební zákon dosud nenabyl své účinnosti, přestože platný je již od roku 2002. Zákon byl

⁵⁵ aktuální znění: Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ aktuální znění: Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění zákona č. 162/1998 Sb.

několikrát novelizován a jeho plná účinnost (s výjimkou několika ustanovení, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení) je naposledy stanovena až po 1. 1. 2015.⁵⁷

Nicméně, dle mého názoru je škoda, že zákon v podstatě nikdy nenabyl plné účinnosti, protože mnoho věcí by se tím ulehčilo. Existovala by totiž jasně vymezená právní úprava služebně-právních vztahů, ve kterých má působnost služebního dohledu své místo, tudíž by se pravidla jeho využití staly zákonně definovány a vzhledem k tomu by samotný výkon veřejné správy mohl dosahovat vyšších kvalit.

I když zákon není plně účinný, čili právně závazný, tak právní praxe jeho četná ustanovení využívá ke své odborné činnosti. Co se služebního dohledu týká, tak je nezbytné zmínit dvě ustanovení služebního zákona. Prvním je § 9 odst. 1., který pojednává o tom, že představenými jsou vedoucí státní zaměstnanci a ti jsou oprávněni vést na jednotlivých stupních řízení správního úřadu podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu závazné příkazy. Druhým je § 62 písm. a), kde je uvedeno, že mimo povinností v § 61. odst. 1., jsou představení dále povinni řídit a kontrolovat výkon služby podřízenými státními zaměstnanci, průběžně hodnotit poměr státních zaměstnanců ke službě a podílet se na jejich služebním hodnocení.⁵⁸

Jelikož z uvedených příčin je jasné, že se v dané problematice nemůžeme opírat jen o neúčinný služební zákon, nezbyvá nic jiného, než hledat ustanovení dotýkající se byť jen okrajově, služebního dohledu v jiných předpisech. Odpovědí na tuto úvahu je § 303 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“), který zakotvuje klauzuli, že zákoník práce bude použit i pro případy zaměstnanců ve veřejné správě, což lze přisuzovat právě absenci služebního zákona. Lze tedy tvrdit, že tento zákon bude mít i v oblasti služebního dohledu významnou roli.⁵⁹ Za zmínku stojí ustanovení § 38 odst. 1 písm. b), které zakládá povinnost každého zaměstnance vykonávat svou práci osobně dle pokynů svého zaměstnavatele. Toto obecné pravidlo je dále rozvedeno v ustanovení § 301 písm. a), které zdůrazňuje plnění pokynů nadřízeného vydaných v souladu s právními

⁵⁷ ČEBIŠOVÁ, Taisia. Právní úprava veřejné služby v ČR. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 506.

⁵⁸ aktuální znění: 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.

⁵⁹ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 68.

předpisy.⁶⁰ To, že zaměstnavatel je oprávněn kontrolovat zaměstnance, plyne v podstatě z jádra vztahu zaměstnavatele vůči zaměstnanci.⁶¹

Podobná, ale nikoli stejná situace je u zaměstnanců územních samosprávních celků, a to z důvodu, že zde zákoník práce plní jenom subsidiární funkci ze speciálního postavení zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů.⁶² Citovaný zákon pak ve svém ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zadává povinnost úředníkovi plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. Pokud úředník má za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala. Takovým pokynem je pak úředník vázán, jenom pokud bude jeho zadání opětovně vydáno písemným pokynem nadřízeného.⁶³

Doplnit lze kupříkladu ještě zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“). Nejdříve tento zákon zdůrazňuje obecnou povinnost každého příslušníka k dodržování služební kázně, vyjádřenou v § 45 odst. 1. písm. a) citovaného zákona, kterou přímo definuje v ustanovení § 46 odst. 1. Služební kázní se tady rozumí nestranné, řádné a svědomité plnění povinností, plynoucích z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů vedoucího příslušníka, a to každým příslušníkem mu podřízeným. Dále pak tento zákon hovoří ve svém ustanovení § 45 odst. 2. písm. a) o tom, že vedoucí příslušník je povinen hodnotit výkon služby podřízených příslušníků.⁶⁴ Na uvedeném příkladu možno spatřit důkaz o dvou základních seshora popsanych funkcích služebního dohledu. Jednak funkce řídicí, kdy podřízený subjekt musí v rámci své služební kázně plnit pokyny nadřízeného subjektu, ale také jeho následné hodnocení co bezpodmínečně je neodmyslitelnou součástí takzvané zpětné vazby, která vede k neustálému zdokonalování samotného výkonu veřejné správy.

Zde je vhodné porovnání s praxí. Vedoucí odboru vnitřní kontroly Bítala na krajském ředitelství Policie České republiky Olomouckého kraje, územním odboru Olomouce, při jednání se svými podřízenými zachovává přísnost a důležitost daného rozkazu, protože jinak by byl ohrožen chod celého jeho odboru a tím pádem, protože Policie České republiky jako

⁶⁰ aktuální znění: zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ POUPEŘOVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 68.

⁶² Tamtéž, s. 69.

⁶³ aktuální znění: zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů.

⁶⁴ aktuální znění: zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

veřejný ozbrojený zbor, je postavená na striktním hierarchickém uspořádání, by byla ohrožena funkčnost celé Policie.⁶⁵

Služební dohled v praxi jak na odboru vnitřní kontroly, tak v podstatě v celém organizačním systému Policie České republiky, stojí převážně na interních aktech řízení, kterými se z velké části řídí chod odboru a zároveň se jimi předchází nedostatkům. Každý odbor se samozřejmě zabývá rozdílnou agendou, je specifický, tím pádem je nutné, aby si každý vedoucí pracovník přizpůsobil interní akty řízení podle aktuálního stavu na pracovišti a podmínek podle sebe, aby co nejvíce vyhovoval jak jemu, tak podřízeným. Tyto interní akty řízení zavazují subjekty, kterých se povinnosti v nich obsažené týkají.⁶⁶

Ustanovení o služební kázni, jak je uvedeno v § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je fakticky odvozeno již od samotného slibu, který každý příslušník musí složit v den nástupu k výkonu služby, jinak nebude do služebního poměru přijat. Slib příslušník musí ctít a dále se jím řídit. Čili služební kázeň je daná, zakomponovaná, nelze se od ní odchýlit, jinak okamžitě bude následovat napomenutí či postih od nadřízeného. Služební kázeň musí dodržovat každý příslušník a její řádné plnění je pod drobnohledem nadřízeného.⁶⁷

Bezpečnostní sbory jsou nekompromisně stupňovitě uspořádány a služební poměr je založen na přísnějších vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Z tohoto vyplývá širší oblast povinností, které jsou nuceny příslušníci bezpečnostních sborů plnit ve srovnání s ostatními „občanskými“ zaměstnanci, kde se tak již puntičkářsky nehledí na striktnost plnění povinností. V neposlední řadě je služební kázeň předpokladem schopnosti bezpečnostních sborů vykonávat úkoly, které jsou nepostradatelné pro fungování celé společnosti.⁶⁸ Nelze opomenout, že oprávnění pro vedoucího příslušníka dávat podřízeným příslušníkům rozkazy k výkonu služby, plyne ze služebního předpisu. K jeho vydání je oprávněn služební funkcionář. Služební předpis je pro příslušníky závazný. To lze odvodit i z toho, že závaznost služebního předpisu vyplývá ze samotného vztahu podřízenosti a nadřízenosti příslušníků, a také z povinnosti příslušníka vykonávat služební povinnosti, uvedené v § 46 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.⁶⁹

⁶⁵ informace poskytl BITALA Dušan Mjr., vedoucí odboru vnitřní kontroly krajského ředitelství Policie České republiky Olomouckého kraje, územní odbor Olomouc, Olomouc 26. 5. 2013.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2. Vydání. Olomouc: Anag, 2012, s. 179 (§ 46 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů).

⁶⁹ Tamtéž, s. 38.

Výše uvedené příklady zákonných úprav se již dle svého obsahu dotýkají zejména interpersonálního služebního dohledu, čili upravují vztahy nadřízených a podřízených úředníků. Tento stav zcela připomíná soukromoprávní sektor, konkrétně pracovněprávní vztahy zaměstnance a zaměstnavatele, kdy stejně jako veřejný zájem na kvalitním výkonu veřejné správy, je zájem každého zaměstnavatele na dobře odvedené práci jeho zaměstnanců. Proto se lze domnívat, že právě tato podobnost s interpersonálním služebním dohledem je jedním z hlavních důvodů, proč při absenci účinného služebního zákona, nalézá zákoník práce své uplatnění také v služebně-právních vztazích.

Stejně tak jako v interpersonální rovině, tak i v rovině meziorgánové, je nutné hledat právní předpisy, ve kterých bude služební dohled alespoň okrajově vymezen. Jedním z takových předpisů je zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kompetenční zákon“), konkrétně jeho ustanovení § 22, ve kterém nalezneme, že ministerstva ve sféře své působnosti rozebírají dosahované výsledky a konají kroky k řešení aktuálních otázek. Dále se jedná o § 24 stejného zákona, kde je uvedeno, že v rámci své působnosti se ministerstva starají o zachování zákonnosti a provádí podle zákonů potřebné kroky k nápravě.⁷⁰ Výše uvedená ustanovení kompetenčního zákona lze brát jako generální klauzuli výkonu služebního dohledu nadřízeného nad podřízeným. Specifikace těchto činností je potřeba hledat v ustanoveních jednotlivých zvláštních zákonů dle konkrétních oblastí působnosti, vůči kterým jsou ustanovení kompetenčního zákona v subsidiárním postavení.⁷¹

Proto se lze zaměřit kupříkladu na zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ustanovení § 5 odst. 1, v němž je uvedeno, že Policie je podřízena Ministerstvu vnitra, dále § 6 odst. 3, kde najdeme, že policejní prezidium vede činnost policie.⁷²

Dalším příkladem může být zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně § 85 odst. 1 písm. a), kdy Česká správa sociálního zabezpečení kontroluje a řídí působení okresních správ sociálního zabezpečení ve sféře

⁷⁰ aktuální znění: zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ POUPEŘOVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 70.

⁷² aktuální znění: zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

pojištění, či že Ministerstvo práce a sociálních věcí kontroluje a řídí výkon státní správy v oblasti pojištění, což je uvedeno v § 87 písm. b).⁷³

Posledním zákonem, který uvedu, je zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o hornické činnosti“). V § 40 odst. 2 zakotvuje, že Český báňský úřad řídí výkon státní báňské správy a činnost obvodních báňských úřadů, dále v odst. 3 písm. b) stejného ustanovení uvádí, že Český báňský úřad zjišťuje, jak obvodní báňské úřady plní povinnosti, které vyplývají pro ně z horního zákona, zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a předpisů, jež jsou vydány na jejich základě.⁷⁴

⁷³ aktuální znění: zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ aktuální znění: zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

4. Typy služebního dohledu

4.1 Meziorganový služební dohled

Základní charakteristiku, co je meziorganový služební dohled, nacházíme ve vymezení, že se jedná o dohled, kdy v rámci stupňovitého uspořádání státní správy provádí dohled ty správní úřady, které stojí v hierarchii nad správními úřady níže postavenými.⁷⁵ Už ze samotného slova „meziorganový“ plyne, že činnosti tohoto dohledu budou směřovat z jednoho orgánu na druhý, tedy tzv. mezi orgány veřejné správy. Půdu pro výkon tohoto typu služebního dohledu tvoří samotná struktura organizace veřejné správy, která vytváří víceúrovňovou strukturu správních orgánů. Paradoxně proto meziorganový služební dohled nemá svůj původ v právním předpisu, nýbrž v samotné subordinaci jednotlivých úřadů danou „pouze“ organizací státní správy.⁷⁶

Podle Sládečka jde typově definovat organizace veřejné správy jako institucionální, což představuje systém orgánů a druhově ji možno definovat jako formální, což značí relativně pevnou hierarchickou strukturu.⁷⁷ Z těchto definic možno dovodit, že se v rámci organizace veřejné správy bude jednat o jakousi pyramidu orgánů, kde orgány umístěné na špici této pyramidy budou nadřízené vůči orgánům nacházejících se na pozicích směrem dolů. Příkladem nadřízeného orgánu jsou ústřední správní úřady, kterých z nejznámějších představitelů jsou ministerstva. V praxi se můžeme setkat s meziorganovým služebním dohledem vykonávaným Ministerstvem vnitra vůči orgánům Policie České republiky, které v rámci výše popsané hierarchie jsou jemu podřízené.

Mohlo by se zdát, že absence zákonné definice k služebnímu dohledu může vyvolat pochybnosti o souladu meziorganového služebního dohledu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, který jasně připouští výkon veřejné státní moci jen v mezích a způsoby stanovených zákony. Touto problematikou se proto zabýval již několikrát Ústavní soud, když opakovaně ve své judikatuře vyvrátil tyto pochybnosti tvrzením, že provádění služebního dohledu nepovažuje za zásah do práv a povinností osob a ani služebním dohledem nelze

⁷⁵ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 70.

⁷⁶ Tamtéž, s. 84.

⁷⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 233.

deklarovat žádné právní vztahy. Naopak jde jenom o vytváření určitých ideálních předpokladů pro výkon veřejné správy uvnitř hierarchické struktury.⁷⁸

V zákoně o obcích a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je možno nalézt ustanovení, která se vztahují na služební dohled vykonávaný nad nepřímými vykonavateli státní správy, a to na orgány krajů a obcí. Tento služební dohled (zákon používá pojem „dozor“) provádí krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů s přenesené působnosti. Dále služební dohled (dozor) vykonává magistrát nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst v působnosti přenesené. Podle své věcné příslušnosti ministerstva a jiné správní ústřední úřady vykonávají služební dohled (dozor) nad vydáváním a obsahem nařízení krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v působnosti přenesené.⁷⁹ Nutno podotknout, že služební dohled k vykonatelům státní správy, kteří vykonávají tuto správu nepřímo, je kompetence k provádění zmírněna, protože pro orgány obcí a krajů při realizaci přenesené působnosti jsou povinná jen ta určitá usnesení vlády a dále směrnice správních úřadů ústředních, která jsou ve Věstníku vlády přímo pro orgány obcí a krajů a dále opatření příslušných orgánů, která byla přijata v rámci kontroly výkonu působnosti přenesené.⁸⁰

Na rozdíl od státní správy, musíme připomenout diametrálně odlišnou situaci, která se vyskytuje v samosprávě. Tuto odlišnost způsobuje skutečnost, že mezi orgány samosprávy nemožno najít vztahy podřízenosti a nadřízenosti. Jak již bylo vysvětleno dříve, právě princip subordinace je esenciálním prvkem meziorgánového služebního dohledu. Výjimku netvoří ani dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí podle § 123 zákona o obcích, vykonávaný Ministerstvem vnitra, neboť samosprávní celky jsou subjekty odlišné od státu, z čehož plyne jejich autonomie, a proto logicky není namístě jejich podřízenost.⁸¹

Do jisté míry však možno spatřit alespoň stín meziorgánového služebního dohledu v samosprávě v situaci, kdy uvnitř jednoho subjektu dochází k určité formě dohledu mezi jeho orgány. Taková situace preventivního dohledu může být vnímána u starosty obce při jeho

⁷⁸ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 71.

⁷⁹ Tamtéž, s. 72.

⁸⁰ Tamtéž, s. 84.

⁸¹ Tamtéž, s. 73.

pravomoci pozastavení výkonu usnesení rady obce dle § 105 zákona o obcích.⁸² Nebo v praxi také vyskytující se možnost snížení počtu odborů v rámci jednoho subjektu. V roce 2011 proběhla na Magistrátu města Přerova restrukturalizace ze 17 na „pouhých“ 8 odborů. Zde opět spatřujeme jednu z forem služebního dohledu, která měla za následek zefektivnění užitečnosti provozu dílčích odborů a výkonnost samotných úředníků. Absence vztahu podřízenosti těchto orgánů však neumožňuje, abychom výše popsané situace považovali za meziorgánový služební dohled.

4.2 Interpersonální služební dohled

Interpersonální služební dohled, jak bylo ukázáno výše, můžeme srovnat s manažerským vedením, který se obvykle vyskytuje v oblasti soukromoprávní, kdy se vytváří několik úrovní kontroly, kdy osoba, jež je postavená na nejvyšší úrovni v rámci organizace, vede své podřízené, kontroluje jejich výsledky a také je sama podrobena kontrole od osoby, která stojí ještě na vyšším stupni řízení.⁸³

Vykonávat interpersonální služební dohled je zcela v pravomoci osoby (kupříkladu ministra, ředitele krajského úřadu) v rámci jednoho úřadu, a to jako jednotky nejvýše postavené.⁸⁴

Jelikož se, jak bylo uvedeno výše, zákoník práce vztahuje na zaměstnance veřejné správy, kvůli neúčinnosti služebního zákona, vidíme důležitost tohoto zákona pro interpersonální služební dohled. Stěžejní ustanovení je zmíněný § 38 odst. 1, povinnost vykonávat práce, které jsou stanovené v pracovní smlouvě osobně podle pokynů zaměstnavatele, tohle dále rozvádí § 301 písm. a), pracovat řádně podle svých sil, schopností, znalostí, plnit pokyny nadřízených, které jsou vydané v souladu s právními předpisy. Naproti tomu, ale v přímé souvislosti, § 302 uvádí, že vedoucí zaměstnanci jsou povinni řídit a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a výsledky, organizovat práci a zabezpečovat dodržování vnitřních a právních předpisů, vytvářet příznivé pracovní podmínky a podmínky pro zvyšování odborné úrovně zaměstnanců.⁸⁵

⁸² POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 73.

⁸³ Tamtéž, s. 67.

⁸⁴ Tamtéž, s. 68.

⁸⁵ Tamtéž, s. 68.

Toto se mi i potvrdilo v praxi, že služební dohled se ve většině případů projevuje v ukládání pokynů a v následné povinnosti nadřízeného kontrolovat podřízené, jestli ty zadané pokyny plní. Má se na mysli nejen následná kontrola, jestli se pokyn splnil, nýbrž i vstupovat do průběhu jeho plnění. To se děje neformálním rázem a kontroluje se zejména hospodárnost, rychlost a účelnost plnění. Nadřízený řídí, metodicky vede, kontroluje a celkově vytváří podmínky. Valná většina pokynů se směřuje také v interním počítačovém softwaru. Nutno podotknout, že z úspěšnosti splnění pokynu následně plyne zpětná vazba pro nadřízeného, jakou má autoritu, i jak jsou schopní jeho podřízení.⁸⁶

Tajemník Magistrátu města Přerova Jiří Bakalík z hlediska své pozice, kterou na magistrátu zastává, má právo řídit podřízené. Toto právo v praxi přechází spíše do povinnosti. Tajemníkovu postavení je velmi silné, osobně dohlíží na vydané pokyny, kontrola přichází až následovně. Nestačilo by, kdyby nadřízený měl jen právo řídit, on má především povinnost, která z toho práva plyne. Tajemníkův klíčový úkol je vytváření co nejdokonalejšího režimu pro podřízené, aby se co nejefektivněji zapojovali do pracovního procesu bez chyb.⁸⁷

Důležitým prvkem v tomto směru je jednoduše komunikace a autorita nadřízeného, který musí usilovat o to, aby se jeho každý podřízený cítil zainteresován do chodu úřadu. Pak lépe v důsledku zastává svoji funkci. Nedostatky podřízených zaměstnanců tajemník konzultuje s vedoucím odboru, kam zaměstnanec spadá a zjišťuje u něj příčiny. Tajemník může pouze vytknout nedostatky, a to formou osobního neformálního pokárání. Na vedoucím odboru potom leží následná náprava, kterou si provede podle sebe, jak si myslí, že by byla nejvhodnější. Jde třeba o mimořádnou poradu, seminář, osobní domluvu, či dokonce neplánované školení. Je tedy na vedoucím, jak často pořádá například právě zmiňované porady, ale musí mít řádné výsledky.⁸⁸

Jak je uvedeno výše, v roce 2011 proběhla na Magistrátu města Přerova restrukturalizace ze 17 na 8 odborů. Proto, že se jedná o velké odbory, je na každém jednotlivém vedoucím, aby udržoval chod odboru v co nejlepším stavu a snažil se o to, aby jeho odbor vykazoval přinejmenším stejných nebo lepších výsledků. Racionálně vyplývá, že na vedoucím odboru jsou kladeny velké nároky. Každý vedoucí je individuální osobnost. Jak docílit těchto kvalit? Je nutné začít již od výběrového řízení (platí to nejen na vedoucím odboru, ale na všechny výběrové pozice), ve kterém musí být stanoveny takové požadavky,

⁸⁶ informace poskytl BITALA Dušan Mjr., vedoucí odboru vnitřní kontroly krajského ředitelství Policie České republiky Olomouckého kraje, územní odbor Olomouc, Olomouc 26. 5. 2013.

⁸⁷ informace poskytl BAKALÍK Jiří Ing., tajemník magistrátu města Přerova, Přerov 4. 6. 2013.

⁸⁸ Tamtéž.

aby se hned v tomto prvotním stádiu našel vhodný kandidát na vypsanou pozici. V praxi se hledí z 60% na odbornost a z 40% na osobnost člověka. Povaha člověka, jeho předpoklady, jsou tedy markantní při výběrovém řízení.⁸⁹ V tomto je nutné zpozorovat služební dohled již ve svém počátku, byť na první pohled není tak jasně zřetelný. Tedy vše začíná již od výběrového řízení pracovníka, kdy se nastaví taková kritéria, aby se co nejvíce předcházelo případným špatným pracovním výsledkům, nekázní nebo celkové neúčelnosti a nesprávnosti vykonané práce.

Čili služební dohled je každodenní součástí funkce příslušných vedoucích pracovníků, a to TOP managementu (primátora, náměstků, tajemníka), středního managementu (vedoucích odborů) a vedoucích pracovníků v hlavní linii řízení (vedoucích oddělení). Kupříkladu jde tedy pro shrnutí o následující kontrolní činnosti, které se týkají:

- a) dodržování termínů z porady tajemníka a vedoucích odborů
- b) dodržování termínů úkolů z jednání orgánů obce, např. Rady města Olomouce
- c) dodržování termínů uložených interními normami (např. termín hodnocení zaměstnanců)
- d) kontroly docházky zaměstnanců příslušnými vedoucími odborů
- e) kontroly plnění pracovních úkolů dle sjednaného druhu práce a specifikace příslušného pracovního místa
- f) kontroly plnění pracovních úkolů uložených na poradě vedoucího odboru nebo vedoucího oddělení.⁹⁰

Příklad, kdy si služební dohled tak lehce neodvodíme, je kupříkladu etický kodex zastupitelů města. Ten existuje jako vnitřní předpis. Dalším významným vnitřním předpisem je například Pracovní řád pro zaměstnance statutárního města Přerova zařazené do Magistrátu města Přerova. Pro ilustraci k tématu práce, uvádím náhled několika podstatných článků z tohoto vnitřního předpisu:

Čl. 2.1.

- e) Vedoucí zaměstnanec: zaměstnanec pověřený vedením na jednotlivých stupních řízení (vedoucí úřadu, vedoucí odboru, vedoucí oddělení, vedoucí úseku), oprávněný

⁸⁹ informace poskytl BAKALÍK Jiří Ing., tajemník magistrátu města Přerova, Přerov 4. 6. 2013.

⁹⁰ informace poskytla LEŠTINSKÁ Vlasta PhDr., vedoucí oddělení a zástupce vedoucího odboru Magistrátu města Olomouce, odbor správní, oddělení personální a právní, Olomouc 7. 6. 2013.

stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomu účelu závazné pokyny

- f) Vedoucí úředník: vedoucí zaměstnanec, který řídí práci pořízených úředníků nebo je sám úředníkem

Čl. 3.1.

Zaměstnanec je povinen:

- a) podle pokynů zaměstnavatele konat osobně ve stanovené pracovní době práce přidělené podle pracovní smlouvy a pracovní náplně a dodržovat další povinnosti vyplývající z jeho pracovního poměru
- b) pracovat řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plnit pokyny nadřízených, vydané v souladu s právními předpisy a dodržovat zásady spolupráce s ostatními zaměstnanci

Čl. 3.2.

Úředník je povinen:

- d) plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy

Čl. 3.3.

Vedoucí zaměstnanec je na jím řízeném úseku povinen:

- a) řídit a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a pracovní výsledky včetně hodnocení zaměstnanců podle příslušného vnitřního předpisu
- b) co nejlépe organizovat práci podřízených zaměstnanců
- c) vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci
- d) zabezpečovat odměňování podřízených zaměstnanců v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy a kolektivní smlouvou
- e) vytvářet podmínky pro zvyšování odborné úrovně podřízených zaměstnanců
- f) zabezpečovat dodržování právních a vnitřních předpisů podřízenými zaměstnanci, mimo jiné i vlastním osobním příkladem
- g) zabezpečovat přijetí včasných a účinných opatření k ochraně majetku zaměstnavatele

Čl. 3.4.

Tajemník:

b) Tajemník zejména:

- vydává v souladu s právními předpisy a kolektivní smlouvou vlastní vnitřní předpisy, se kterými prokazatelně seznámí vedoucí odboru
- svolává a řídí porady s vedoucími odborů

c) může delegovat konkrétní pravomoci v pracovněprávních vztazích na vedoucího oddělení personálního a lidských zdrojů

Čl. 3.5.

Vedoucí odboru v rámci jím řízeného odboru:

- f) odpovídá za dodržování pracovní kázně a pořádku na pracovištích odboru ve smyslu příslušných právních předpisů, tohoto pracovního řádu a ostatních vnitřních předpisů
- i) upozorní zaměstnance, který porušil pracovní kázeň, na tuto skutečnost

Čl. 3.6.

Vedoucí oddělení a vedoucí úseku v rámci jím řízeného úseku:

- 15.1. kontroluje a koordinuje práci zaměstnanců oddělení a úseku, dává jím k tomu závazné pokyny, hodnotí jejich pracovní výsledky
- 15.2. odpovídá za dodržování kázně a pořádku na pracovištích ve smyslu příslušných právních předpisů, tohoto pracovního řádu a ostatních vnitřních předpisů

Čl. 15

Porušení pracovní kázně:

- 15.3. všichni vedoucí zaměstnanci jsou povinni při zjištění porušení pracovní kázně jejich podřízeným zaměstnancem jej na takové jednání upozornit. Při méně závažném porušení pracovní kázně upozorní zaměstnance ústně a informují o tom příslušného vedoucího odboru a ten rozhodne o dalším postupu
- 15.4. při závažném porušení pracovní kázně podřízeným zaměstnancem nebo opakovaném porušení pracovní kázně podřízeným zaměstnancem v období posledních šesti měsíců jsou vedoucí oddělení a vedoucí úseku povinni o takovém jednání informovat vedoucího odboru. Vedoucí odboru upozorní zaměstnance písemně na

takové porušení pracovní kázně a kopii upozornění předá tajemníkovi, který rozhodne o dalším postupu

15.5. vedoucího odboru je povinen upozornit na porušení pracovní kázně tajemník.⁹¹

Dále například posláním MMOI je vykonávat samostatnou a přenesenou působnost podle zákona o obcích. MMOI má jednoznačně svoji vizi, cíle, poslání i strategické plány, což se projevuje a je ukotveno ve vnitřních předpisech. Příklad vnitřních předpisů, které se pojí se služebním dohledem, jsou například zejména:

- a) organizační řád MMOI a městské policie Olomouc – jde o základní organizační normu, jež upravuje vztahy nadřízenosti, podřízenosti a kompetence
- b) pracovní řád MMOI – blíže rozpracovává určitá ustanovení zákoníku práce na podmínky zaměstnavatele (statutárního města Olomouce)
- c) vnitřní předpis o odměňování pro zaměstnance MMOI
- d) vnitřní předpis upravující pravidla hodnocení zaměstnanců MMOI
- e) vnitřní předpis o docházce na MMOI
- f) vnitřní předpis o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců statutárního města Olomouce.⁹²

S vnitřními předpisy (i jejich změnami) jsou všichni zaměstnanci dokazatelně seznamováni a všechny vnitřní předpisy jsou zaměstnancům k dispozici na vnitřní soukromé intranetové síti. Kromě vnitřních předpisů jsou vydávány rovněž metodické pokyny a příkazy příslušných vedoucích pracovníků.⁹³

Služební dohled, pokud se odchýlíme od vnitřních předpisů, které ho z velké části charakterizují, dostaneme se v praxi k pravidlům nepsaným. Tato nepsaná pravidla fungují ve skutečnosti někdy mnohem lépe než pravidla psaná. Hovoříme o jistých zvyklostech, jež se na poli magistrátu dodržují, ačkoliv nejsou nikde písemně zaznamenány. Opět se dostáváme k autoritě vedoucího úřadu, který si svojí schopností, vážností a hlavně přirozeným vlivem vytváří tato pravidla jen tím, že zkrátka je přirozenou autoritou. Na druhé straně se musí ke všem podřízeným přistupovat stejně rovně, bez jakékoliv diskriminace.

⁹¹ aktuální znění: vnitřní předpis Magistrátu města Přerova č. 5/2013, pracovní řád, ve znění pozdějších předpisů. (Poskytnuto tajemníkem města Přerova).

⁹² informace poskytla LEŠTINSKÁ Vlasta PhDr., vedoucí oddělení a zástupce vedoucího odboru Magistrátu města Olomouce, odbor správní, oddělení personální a právní, Olomouc 7. 6. 2013.

⁹³ Tamtéž.

Závěrem kapitoly uvádím ukázkou pokynu nadřízeného. Může se jednat např. o písemný interní „Příkaz tajemníka MMOI“ k problematice:

- a) registru práv a povinností - oznámení o registraci agend
- b) úsporných opatření.⁹⁴

4.3 Vnitřní předpis

Vzhledem k tomu, že jsem se výše v textu často zmiňovala o faktu, že jednou z velmi častých forem, jak se projevuje služební dohled, jsou vnitřní předpisy, usuzuji, že je nutné pro ucelené pochopení stručně vysvětlit, co je po právní stránce vnitřní předpis.

Pro veřejnou správu jsou vnitřní předpisy (instrukce) nepostradatelné. Jsou v nich zahrnuty platné pracovní postupy, určité pokyny podřízeným pracovníkům nebo zařízením a úřadům. Čili pro své řádné fungování si žádá každá organizační jednotka, ať už mluvíme třeba o úřadu nebo škole, aby ke svému spořádanému provozu platila určitá pravidla, která budou regulovat jejich vnitřní provoz. Dále vnitřní předpisy umožňují, že budou účelně využívány všechny možnosti, kterými tato jednotka disponuje, aby si splnila své cíle a záměry.⁹⁵

Vnitřní předpisy musíme odlišovat od předpisů právních. Tyto právní předpisy jsou obecně závazné, je nezbytné zákonné zmocnění k vydání a podmínkou jejich platnosti bývá obligatorní publikování v oficiální sbírce. Takže vnitřní předpisy nemají obecnou závaznost, zavazují subjekty a složky podřízeného úřadu, který je vydal. Nezavazují tedy subjekty, které stojí mimo určitou organizační strukturu veřejné správy. K tomu, aby byly vydány, není nutné zákonného zmocnění.⁹⁶ Dále vyplývá, že vnitřní předpisy nestojí vně právního řádu. Nesmí svým obsahem odporovat právním předpisům a je nutné, aby se pohybovaly v jeho určených mezích.⁹⁷ Právo vydávat vnitřní předpisy odvozujeme od vztahů podřízenosti a nadřízenosti.⁹⁸ Pro jejich vydávání je nezbytná existence právního uchopení podřízenosti vůči subjektu, který tyto předpisy vydává. Vztah podřízenosti se týká dvou linií. Buď osob s různým postavením

⁹⁴ informace poskytla LEŠTINSKÁ Vlasta PhDr., vedoucí oddělení a zástupce vedoucího odboru Magistrátu města Olomouce, odbor správní, oddělení personální a právní, Olomouc 7. 6. 2013.

⁹⁵ HENDRYCH, Dušan. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 202.

⁹⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 73.

⁹⁷ HENDRYCH, Dušan. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 204.

⁹⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 73.

v jednom konkrétním organizačním útvaru, nebo celých níže postavených organizačních útvarů v rámci stupňovitého uspořádání veřejné správy.⁹⁹

Vnitřní předpisy musíme pokládat za významnou a důležitou činnost (státní) správy. Významnou měrou zabezpečují chod veřejné správy, proto se jich vydává tak značné množství. Čili i označování vnitřních předpisů je různé (pokyny, příkazy, směrnice, rozkazy), vždyť i z důvodu, že konkrétní název (forma) není předepsán.¹⁰⁰ Vyjma předpisů na úrovni samosprávy profesní, nazývané obyčejně jako stavovské. Zpravidla není upravena ani platnost nebo publikace, ovšem výjimka může být ustanovení § 61 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, kde je uvedeno, že podmínkou platnosti směrnice ministerstva a jiného ústředního správního úřadu je její publikace (u krajů mimořádně i registrace) ve Věstníku vlády pro orgány obcí a krajů.¹⁰¹

Co se týče již samotného obsahu vnitřních předpisů, tak jejich předmětem může být například jednací řád, organizační řád, služební předpis, pracovní kroky či taktika.¹⁰² Konečně se dostáváme k příkladům vnitřního předpisu, může jím být usnesení vlády, závazný pokyn policejního prezidenta, opatření rektora vysoké školy, skartační či spisový řád.¹⁰³

Vnitřní předpisy nalzáme nejenom v rámci veřejné správy, ale i u soukromých korporací. Rozdíl je v tom, že vztah podřízenosti a nadřízenosti musí být právně podložen (zpravidla zákonem) v oblasti veřejné správy. Povahu vnitřního předpisu mají také rozličné návštěvní řády, které se nicméně stávají pro návštěvníka závazné po vstupu do náležitého zařízení.¹⁰⁴

Pro úplnost a pochopení je důležité dodat, že spatřujeme odlišnost vnitřních předpisů od statutárních předpisů. Tyto statutární předpisy nejsou založeny na služebních vztazích podřízenosti a nadřízenosti, ale na členství (příslušnosti) k určité konkrétní obci (vysoké škole, městu).¹⁰⁵

Pro rekapitulaci, vnitřní předpisy jsou akty abstraktní, vydávané ve sféře konkrétní organizační struktury a to nadřízeným vůči podřízeným. Vychází to tedy právě ze vztahu

⁹⁹ HENDRYCH, Dušan. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 203.

¹⁰⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 73.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 74.

¹⁰² HENDRYCH, Dušan. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 203.

¹⁰³ HORZINKOVÁ: *Správní právo hmotné...*, s. 72.

¹⁰⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 73.

¹⁰⁵ HENDRYCH, Dušan. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In kol. autorů. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 203.

nadřízenosti a podřízenosti (není třeba zákonného zmocnění), týkají se pouze podřízených, nejsou prameny práva, dalším znakem je neformální vydání a povinnost neodporování předpisům právním.¹⁰⁶

Závěrem této kapitoly bych uvedla, že danou problematiku rozebírá také judikatura českých soudů a to dokonce na nejvyšší možné úrovni a to úrovni ústavní. Příkladem může být náleží č. 29/1994, Sb. ÚS, svazek 1. „Vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.“¹⁰⁷

Ve výše napsaném textu jsme si ukázali, například přímo v popisu takzvaných „dvou linií podřízenosti“, že mluvíme o jedné z velmi častých forem realizace služebního dohledu, jak se projevuje na úrovni meziorganového služebním dohledu.

4.3.1 Individuální služební akty

Výklad by byl neúplný bez doplnění vysvětlení, co jsou individuální služební akty (interní služební akty).

Fungování veřejné správy může být řízeno nejen vnitřními předpisy, ale také pomocí individuálních služebních aktů, kterých základem je z práva pramenící vztah nadřízenosti a podřízenosti. Na rozdíl od vnitřních předpisů však u individuálních správních aktů nelze shledat povahu normy, nýbrž konkrétně namířený individuální akt. Tímto aktem se proto řeší konkrétní situace vzniklá u konkrétního úředníka. Formální náležitosti těchto aktů nelze nalézt v právním předpisu, dokonce je z praxe zřejmé, že se vyskytuje ústní forma těchto příkazů. Tato méně formalizovaná forma je u individuálních služebních aktů nejen praxí akceptována, ale také je svým výskytem převažující. Kupříkladu lze uvést příkaz vedoucího odboru, aby jemu podřízený úředník v určité věci podal zprávu, nebo v určité věci absolvoval jednání. Obvykle jsou otázky v jednotlivých záležitostech přichozích zvenčí směrem k danému orgánu veřejné správy přidělovány nadřízeným úředníkem konkrétním podřízeným subjektům.¹⁰⁸

¹⁰⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 73.

¹⁰⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 2. června 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94.

¹⁰⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 128.

Výše popsané jasně ilustruje interpersonální služební dohled v rámci jedné z jeho forem uskutečnění v praxi, a to individuálním služebním aktem.

5. Závěr

Shora uvedené řádky a odstavce nám podali výklad o tom, co se skrývá pod pojmem služební dohled. Ačkoliv služební dohled spadá do oblasti, která je v právních předpisech minimálně, dokonce skoro nijak popsána nebo vysvětlena, je služební dohled všední, každodenní, ordinární a hlavně nejčastější činností, jejíž prvek se projevuje v jakémkoliv aktu veřejné správy.¹⁰⁹

Pro uvedení do problematiky a také proto, že se v práci operovalo s těmito pojmy, bylo nutné vysvětlit co je veřejná správa, státní správa a samospráva. Však ještě nutnější a pro pochopení služebního dohledu důležitější, bylo vysvětlení principu subordinace, na kterém onen služební dohled stojí a padá. Princip subordinace je jedním z typických prvků, který se projevuje ve veřejné správě. Protože pokud veřejnou správu chápeme v organizačním pojetí, vykonává ji stát jako veřejnoprávní subjekt a jeho orgány či jiné veřejnoprávní subjekty a jejich orgány, odlišné od státu. Z tohoto vyplývají vztahy závislosti, které se uvnitř veřejné správy vyskytují, jinak řečeno vztahy nadřízenosti a podřízenosti.¹¹⁰ Kde nenajdeme tyto vztahy nadřízenosti a podřízenosti, nemůže se vyskytovat služební dohled.

Další kapitola pojednávala o samotném významu pojmu služební dohled. V této fázi mé práce jsem zhodnotila absenci zákonné definice pojmu služební dohled a pokusila se za pomoci lingvistického a encyklopedického výkladu načrtnout obsah tohoto institutu. V této kapitole jsem mimo jiné čtenáři nabídla vlastní definici. Dohled tak lze popsat následovně. V právním slova smyslu je jednáním, kdy buď konkrétní osoba, nebo orgán viditelně dohlíží na výkon činnosti, která je podle svého charakteristického obsahu zařazená právě do konkrétního služebního systému, kdy se kontroluje, jestli je ta která činnost uskutečňována podle očekávaného předepsaného uspořádání či pravidel. Svoje poznatky jsem pro ilustraci srovnala s řadou právních teoretiků v oblasti správního práva. Následně je z výše popsaného dovozen samotný význam tohoto pojmu. Ke konci kapitoly jsem se přiklonila k publikaci *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy* a zařadila služební dohled do vnitřní správní kontroly vedle instančního dozoru.

¹⁰⁹ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 83.

¹¹⁰ GADASOVÁ: *Správní právo: obecná část...*, s. 9.

V závěru kapitoly možno nalézt konkrétní příklady ustanovení z právního řádu České republiky zabývajících se problematikou služebního dohledu. Na více místech je mimo jiné demonstrováno fungování těchto předpisů v praxi.

Nezbytnou součástí mé práce bylo vymezit jednotlivé druhy služebního dohledu, a tak jsem postupně podala výklad o služebním dohledu meziorgánovém a interpersonálním. Služební dohled známe jako dohled mezi orgány, čili meziorgánový, který se projevuje ve vztazích podřízenosti a nadřízenosti u orgánů jako funkčních jednotek, kdy správní úřady, které stojí na vyšším stupni v hierarchii, konají nad správními úřady níže postavenými nebo dohled mezi úředníky, které patří k jednomu konkrétnímu správnímu úřadu také ve vztazích podřízenosti a nadřízenosti.¹¹¹ Ministerstvo vnitra v jednom ze svých vnitřních předpisů dokonce nepřímou pojmenovává meziorgánový služební dohled pojmem obecná kontrola, kde kritérium, podle něž je tato kontrola vykonávána chápe jako ideální stav odvozený z právních předpisů, správních aktů, smluv nebo dokonce z usnesení vlády.¹¹²

Pro interpersonální služební dohled je pravomoc zejména upravena v zákoníku práce a v neúčinném služebním zákoně, kdežto u meziorgánového služebního dohledu může být zákonné oprávnění k jeho výkonu nahrazeno dovozením z postavení jednotlivých správních úřadů v rámci organizační struktury státní správy.¹¹³ Jednou z otázek kterou se také zabývala moje práce, byla aplikace interpersonálního služebního dohledu na úrovni samosprávy. Z více zdrojů jsem dospěla k závěru, že tento jev není až na mlživé výjimky, které nám ho připomínají, možný. Důvodem této skutečnosti je neexistence principu subordinace mezi orgány samosprávy.

V jedné z posledních pasáží jsem doplnila svoji práci o problematiku vnitřních předpisů a individuálních služebních aktů, která velice úzce souvisí s výkonem služebního dohledu, tak jak byl popsán v celém průběhu mého psaní. Svá tvrzení a poznatky právní teorie jsem se pokusila obohatit konkrétními příklady z praxe tak, aby i laickému čtenáři bylo využití služebního dohledu zřejmé.

Dle názoru autorky je tato práce originální ve vztahu k tématu služebního dohledu, paralelně se opírající o teoretický výklad a právní praxi. Místa obsahující vlastní myšlenky a názory autorky mohou posloužit u dalších pokusů o zdokumentování služebního dohledu.

¹¹¹ POUPEROVÁ, Olga. Služební dohled. In kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 83.

¹¹² Tamtéž, s. 73.

¹¹³ Tamtéž, s. 84.

Tímto jsem naplnila vytýčené cíle z úvodu mé bakalářské práce, což doufám opět rozšířilo poznatky o této problematice.

6. Seznam použitých zdrojů (bibliografie)

Monografie:

1. GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy. 1. díl.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 56 s.
2. HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné. Obecná část.* Praha: Leges, 2010. 207 s.
3. KOHAJDA, Michal. Pojem „dohled“ a jeho užití v současné české legislativě. In VRABKO, Marián (ed). *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2007.* Bratislava: Univerzita Komenského, 2007. s. 516 – 523.
4. Kol. autorů. *Kontrola ve veřejné správě.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 158 s.
5. Kol. autorů. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy.* Olomouc: Periplum, 2009. 383 s.
6. Kol. autorů. *Slovník veřejného práva československého. Svazek I.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 871 s.
7. Kol. autorů. *Správní právo: obecná část.* 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
8. Kol. autorů. *Základy správního práva.* 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s.
9. PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část.* 8. vydání. Brno: Doplněk - Brno, A. Čeněk - Plzeň, 2012. 427 s.
10. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
11. TEYSSLER, Vladimír, KOTYŠKA, Václav. *Technický slovník naučný.* Praha: Borský a Šulc, 1928. 1088 s.
12. TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem.* 2. Vydání. Olomouc: Anag, 2012. 671 s.

Judikatura:

1. nález Ústavního soudu ze dne 2. června 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94.

Právní předpisy:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění zákona č. 162/1998 Sb.
3. 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.
4. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
6. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Internetové zdroje:

1. RADEK KUČERA & DAUGHTER. *ABZ online výkladový slovník cizích slov* [online]. ABZ.cz, 25. října 2013 [cit. 25. října 2013]. Dostupné na <<http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/subordinace>>.
2. WIKIPEDIA. *Hierarchie* [online]. cs.wikipedia.org, 9. března 2013 [cit. 25. října 2013]. Dostupné na <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Hierarchie>>.

7. Shrnutí/Summary

Tato bakalářská práce, pojmenovaná Služební dohled, se zabývá institutem služebního dohledu. Ze začátku popisuje pojmy jako veřejná správa, státní správa, samospráva, dále vysvětluje, co znamená princip subordinační, poté služební dohled popisuje z hlediska pojmu a významu, zařazuje ho do systému kontroly veřejné správy a uvádí právní základy oprávnění. Následně bakalářská práce líčí dělení služebního dohledu na služební dohled meziorganový a interpersonální. Závěrem se zabývá vnitřním předpisem. Nechybí ani poznatky z praxe.

This bachelor thesis, named Surveillance in relations of subordination, is concerned with institute surveillance in relations of subordination. In the beginning, describes concepts such as public administration, administration, local government, then explains what is meant by the principle of subordination, after that surveillance in relations of subordination describes in terms of concept and meaning, classify it to the system of public administration and provides the legal basis of authorization. Subsequently, bachelor thesis describes division of surveillance in relations of subordination on between authorities and interpersonal. Finally, dealing with internal regulation. There is also evidence from practice.

8. Klíčová slova/Key words

Služební dohled, nadřízenost, podřízenost, kontrola, dohled, vnitřní předpis, interpersonální, meziorgánový.

Surveillance in relations of subordination, superiority, subordination, control, surveillance, internal regulation, interpersonal, between authorities.