



Navazující Mgr. studium Veřejná správa NP305Zk Správní věda

2. přednáška 30.9.2020

Personální základ veřejné správy. Etika veřejné správy



doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Obsah přednášky:

1. Význam **personálního základu** veřejné správy v podmínkách moderního právního státu .
2. **Připomenutí : Veřejná služba** (pojem a charakteristika veřejné služby, právní poměry zaměstnanců samosprávy). **Státní služba.**
3. **Etika veřejné správy:**
 - a) pojem a význam etiky veřejné správy.
 - b) profesní etika.
 - c) etická infrastruktura, předcházení korupčnímu jednání, střet zájmů).
 - d) etické kodexy pracovníků veřejné správy.
4. **Exkurz: Problematika střetu zájmů**

1. Personální základ veřejné správy

Lidský činitel = *určující faktor pro kvalitu veřejné správy.*

Další faktory: materiální základ, ekonomický základ, právní základ a prostředky (tj. pravomoc, působnost, event. donucení, sankce,...).

Jejich využití – závislé na lidském faktoru.

Význam - uznáván od počátků vývoje veřejné správy- význam „*dobrého správce*“.

Zabezpečuje a ovlivňuje působení VS ve společnosti.

V moderním právním státě

veřejná správa chápána **jako služba**

pro občany, právnické osoby, ekonomické subjekty,
společnost = veřejná služba.

Ústavní základ - Ústava ČR čl. 2 odst. 3:

„Státní moc slouží všem občanům,“

A také § 4 odst. 1 správního řádu (zásada „dobré správy“):

„Veřejná správa je službou veřejnosti...“

2. Veřejná služba:

- vykonávána konkrétními fyzickými osobami (zaměstnanci, členové), jež se stanou **vykonavateli** veřejné moci a služby.
 = specifické postavení vůči adresátům svého působení.
- Vázání *principem zákonnosti*, a dalšími principy (zásadami).
- Jsou reprezentanty *veřejné moci*, a jednají ve *veřejném* (nikoliv ve vlastním, resp. soukromém) *zájmu*.
- Tím založeny zvýšené nároky na jejich činnost, a také specifický režim, kontrola, odpovědnost.

Požadavky na veřejnou službu v moderním právním státě :

Obecně - poskytovat kvalitní = **odborný – profesionální, nestranný, transparentní, odpovědný** výkon veřejné správy, a to **kontinuálně, stabilně, předvídatelně, spolehlivě.**

Jaké jsou evropské standardy:

- rovný přístup k veřejným funkcím,
- vykonávána jako služba veřejnosti,
- nestrannost,
- stabilita, kontinuita, předvídatelnost,
- odbornost řešení, profesionalita ve výkonu a přístupu,
- odpovědnost vlády (státu) za výkon veřejné služby,
- právní postavení a ochrana osob vykonávajících veřejnou. službu.

Jak jsou zvýšené požadavky na veřejnou službu zajištěny:

- **právní úpravou** (národní + status úředníků EU),
 - = úprava povinností úředníka, odpovědnosti disciplinární i trestní, střetu zájmů, odpovědnosti za újmu (škodu)
 - + zajištění podmínek výkonu, práv, vzdělávání.
- příspěvek **soft-law** Rady Evropy:
 - zejména *Doporučení VM RE: k postavení úředníků v Evropě, k předpokladům veřejné služby, ...*),
- **etickými kodexy a etickou infrastrukturou.**

Jakými cestami bylo toho o stavu dosaženo ? Jaký byl vývoj veřejné služby ?

Historický vývoj veřejné služby:

- V jednotlivých zemích odlišný, ovlivněn historickým vývojem, tradicemi, kulturou, společenským a politickým systémem.
- Vyvinuly se **2 hlavní modely**:
 - **kariéerní systém** („definitiva“). Znaky:

Výhody: stabilita, spolehlivost, profesionalita, loajalita.

Nevýhody: kastovnictví, uzavřenost, strnulost, sklon k pasivitě,

- **systém smluvní** („merit“). Znaky:

Výhody: pružnost, přístup odborníků zvenčí, schopnost reagovat na potřeby a úkoly VS, motivace. Nevýhody: ztráta kontinuity činností, nižší vhléd, menší znalost prostředí, snadnější politické vlivy, narušení neutrality, neznalost principů a základů veřejné správy. (model „spoils“)

V našich zemích:

- Vznik *byrokracie* (profesionální úředníci) – *absolutistický stát*. Stát si vytváří úřední aparát, hierarchický, řízení interními předpisy a pokyny. Vznik „úřednického stavu“ sloužícího státu.
- Státní služba v moderním pojetí – od poslední čtvrtiny 19. století */právní stát/*.
- Vyústilo v přijetí z.č.15/1914 Ř.z. – o služebním poměru státních zaměstnanců a státních zřízenců - tzv. *Služební pragmatika* (*system definitivy – kariéerní – tj. celoživotní služba, zaručený postup*).
- Československá republika převzala, pěstovala („státní zaměstnanci“)
- Po r.1945 očista od kolaborantů,
- Po r. 1948 odstraňování práv veřejných zaměstnanců, podřízení politickému řízení (vedoucí jedna politická strana), *postupná unifikace s PP vztahy* („všichni stejní zaměstnanci jsou, stát jako hlavní zaměstnavatel“), završeno přijetím Zákoníku práce v r. 1965.

Recentní vývoj (po r.1989)

- Pomalý návrat ke standardům.
- Nejprve dílčí změny v zákoníku práce (pouze základní rozsah specifických povinností této skupiny zaměstnanců – *mlčenlivost, nestrannost, zákaz přijímání darů, omezení podnikatelské činnosti*).
- V rámci reformy veřejné správy (počátkem milénia) – úsilí o adekvátní právní zakotvení státní služby, resp. veřejné služby.
- Specifický recentní vývoj v oblasti právního režimu státní služby („státní úředníci“).

Platná úprava rozlišuje :

- *úředníky územních samosprávných celků* (jsou zaměstnanci tohoto ÚSC) - z.č. 312/2002 Sb. (k němu podpůrně - zákoník práce)
= NEJDE O STÁTNÍ SLUŽBU.
- *úředníky státní* (z.č.234/2014 Sb., zákon o státní službě /“ZOSS“/) – jsou zaměstnanci státu, ve služebním poměru.
- *příslušníky bezpečnostních sborů* (z.č.361/2003 Sb.) – PČR, HZS, CS, VS, GIBS, BIS, ÚZSI = rovněž ve služebním poměru (ještě užší vztah ke státu).
- *vojáky z povolání* (z.č. 221/1999 Sb.) – rovněž ve služebním poměru.

Pojem a znaky „státní služby“

- Z těchto důvodů se státní služba vyvinula jako
veřejnoprávní vztah

(na rozdíl od pracovního poměru v soukromé sféře),
a to vztah **mezi** státem a zaměstnancem
(úředníkem).

-

Řízení ve věcech služebního poměru upraveno
zákonem.

- **Rozhodnutí** ve věcech služebního poměru podléhají
soudnímu přezkumu.

Pojem a znaky „státní služby“ (1)

Typické znaky státně služebního poměru :

- **Vzniká jednostranným úkonem** - jmenováním do funkce (nikoliv smluvně jako v soukromém sektoru), /§ 31 ZOSS/
- **Vyšší nároky** na zaměstnance (*rozsah povinností*, včetně např. loajality, služební pohotovost, omezení podnikatelské činnosti, politické angažovanosti, zákaz přijímání darů, mlčenlivost...)
 - /Část III. ZOSS – Povinnosti a práva st.zaměstnanců,.../
- **Disciplinární (kázeňská, kárná) odpovědnost** (krajní sankce = zrušení služebního poměru)
 - řízení před služebním orgánem (*kárná komise, kárné řízení*)
 - /část IV. ZOSS/.

Pojem a znaky „státní služby“ (2)

Vyšší požadavky kompenzovány **určitými výhodami, právy:**

- Vyšší **stabilita poměru** (omezené možnosti zrušení, *skončení* poměru),
- **Plat** (nikoliv mzda), zaručený zákonem, určený zpravidla tarifem + třídami,
+ další náležitosti k platu (příplatky, odměny),
- **Podpora při výkonu služby** (vč. stížnosti),
- Stanovení **podmínek výkonu služby**,
- **celoživotní vzdělávání** (placené, studijní volno, odborná literatura) + zároveň povinnost.

Zákon o státní službě

Ústavní základ:

- *Čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR*: „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

Geneze:

- *Požadavek EU* na zefektivnění, profesionalitu a depolitizaci VS
- jedno z předvstupních kritérií.
- Zákon přijat (zákon č. 218/2002 Sb., o státní službě) – účinnosti nenabyl.
 → 2014 - zrušen a nahrazen:
Zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, účinný od 1.1.2015.

Zákon o státní službě - předmět úpravy:

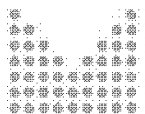
- **právní poměry** 1) státních zaměstnanců vykonávajících ve
2) správních úřadech
3) státní správu.

- **Dále upravuje:**
 - organizační věci státní služby
 - služební vztahy státních zaměstnanců,
 - odměňování státních zaměstnanců,
 - řízení ve věcech služebního poměru,

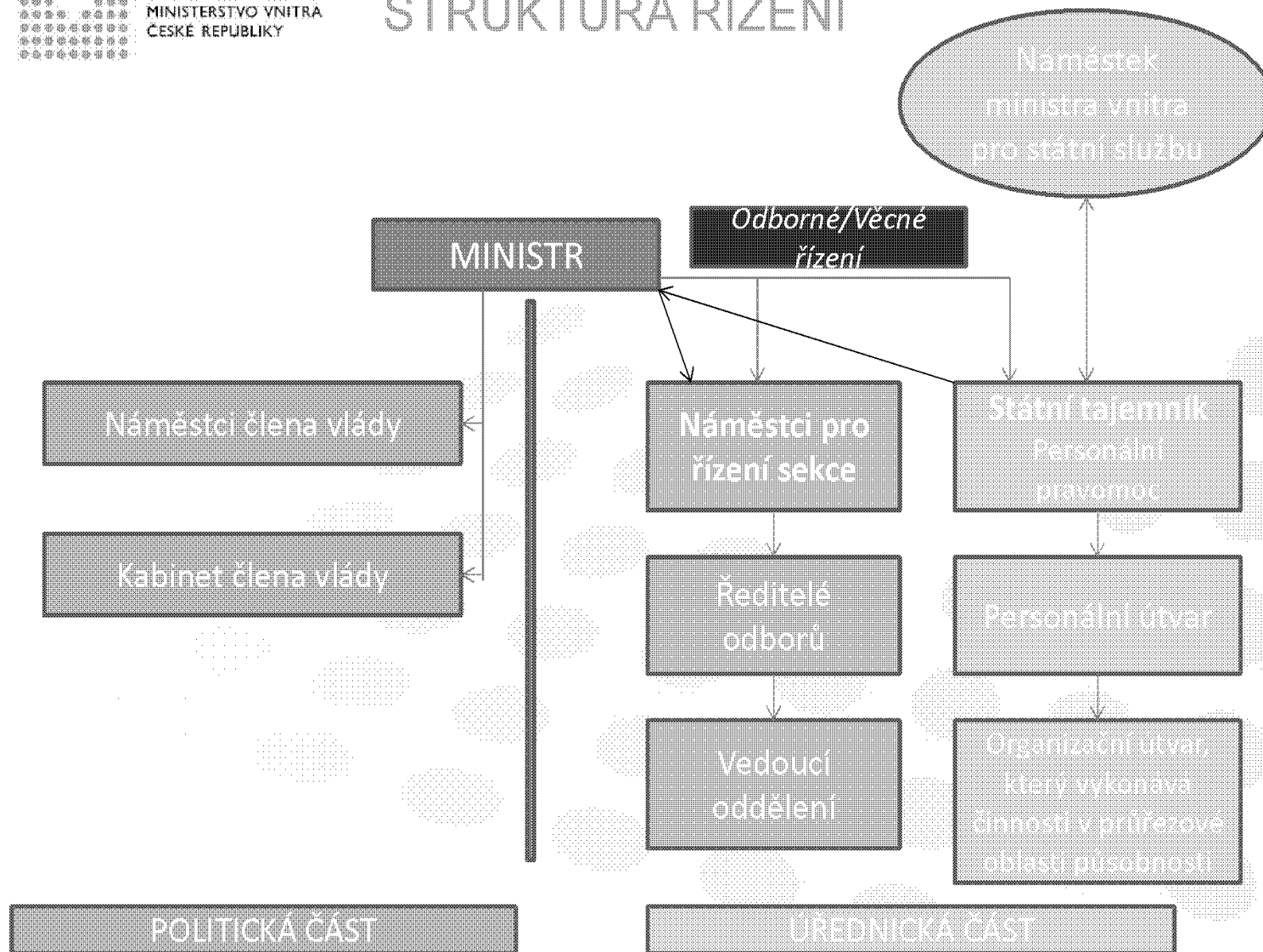
 - + organizační věci týkající se *zaměstnanců* ve správních úřadech, kteří pracují v *základním pracovněprávním vztahu* (tedy nikoliv ve státní službě).

Pojmy: státní zaměstnanec, správní úřad, státní správa

- 1) Státní zaměstnanec (§ 6)
 - *fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 (služba).*
- 2) Správní úřad (§ 3) = služební úřad (§ 4) (v něm působí státní zaměstnanci):
 - ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen jako *správní úřad* nebo *orgán státní správy*.
- 3) Státní správa = služba
 - Podrobně vymezena v § 5 – „Služba a obory služby“.
 - *Služba* = v podstatě druhy činností /např. příprava a provádění správních úkonů včetně kontroly, audit, zadávání veřejných zakázek,...)
 - *Obory služby* stanoví vláda nařízením - s tím provázána *služební místa* /vytvořena *systemizace* služebních míst- pro každý služební úřad/,



STRUKTURA ŘÍZENÍ



Povinnosti státních zaměstnanců (§ 77)

- Mlčenlivost
- Nestrannost
- Dodržování právních předpisů a služební kázně
- Plnění úkolů osobně, řádně a včas
- Zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními
- Nepřijímat dary nad 300 Kč (?!)

- A další...

Práva státních zaměstnanců (§ 79)

- vytvoření podmínek pro řádný výkon služby
- odmítnout vyřizovat služební úkoly nespádající do oborů služby
- odmítnout splnit služební úkol, který má plnit osobně představený s výjimkou zastupování)
- snížení platové třídy bez souhlasu zaměstnance jen v případech stanovených zákonem o státní službě nebo zákonem, který mění působnost služebního úřadu
- podat stížnost ve věcech výkonu služby a služebních vztahů (§ 157)
- A další ...

Omezení práv státních zaměstnanců

- nelze funkce v politické straně nebo politickém hnutí (avšak může být členem politické strany)
- zápořád členství v řídícím nebo kontrolním orgánu obchodní korporace
- jiná výdělečná činnost jen se souhlasem služebního orgánu (výjimky § 81 odst. 2)
- představený nemá právo na stávkou – § 80
- zákaz konkurence – § 83.

3. Etika veřejné správy

K zamyšlení nad souvislostmi:

Jaké **chování** (pracovníka veřejné správy) je:
neetické - protiprávní - trestné.

- Jsou to zcela odlišné množiny ?
- Jsou zřetelně nastaveny jejich vzájemné hranice?

3.a) Význam etiky veřejné správy

- pro společnost („veřejný zájem“),
 - pro občany, právnické osoby („soukromý zájem“)
- „**Etická (správná, řádná, zákonná) veřejná správa je předpokladem prosperity společnosti.**“ (dle OSN, OECD).
 - Zcela opačně pak působí **korupční jednání** (posilované tzv. *korupčními tlaky*).
 - **Korupce** = krajní varianta neetického chování.
 - Obdobně - **zneužíváním pravomoci** veřejného funkcionáře...

Morální regulace chování úředníka v moderních (právních) státech

- Ve vyspělých státech je věnována velká pozornost regulaci chování úředníků prostřednictvím etiky, jako **doplněk regulace právní**.
- činnost je hodnocena z hlediska etičnosti relativně pravidelně a relativně ustáleným způsobem,
- Tím je ovlivňováno rozhodování nositele této činnosti.
- **K ZAMYŠLENÍ:** Které faktory (okolnosti, podmínky) podporují korupční chování ? (*K tomu viz níže – v „etické infrastruktuře“*).

Základ právního rámce *úpravy povinností úředníků:*

- *Pro státní úředníky:* zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (§ 77)
- *Pro úředníky obcí a krajů (ÚSC)*
 - zákon č. 312/2002 Sb., o zaměstnancích územních samosprávných celků (§ 16),
- + zákoník práce (§§ 301 – 303).

Významná také:

úprava **povinností volených zastupitelů**, a také znění jejich **slibu** (srov. zákon o obcích, zákon o krajích, o hl.m. Praze).

Související předpisy:

Podporováno dalšími zákony upravujícími činnost veřejné správy:

- zákon o finanční kontrole
- zákon o střetu zájmů
- zákon o svobodném přístupu k informacím
- zákon o ochraně osobních údajů
- zákon o Veřejném ochránci práv,....,
- ale také **sankcionováno v trestním zákoníku** - „*Trestné činy úředních osob*“ : § 329 – 334.

+ Obecná vodítka:

základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu, zejm. § 2, 4, 7.

3.b) Pojem „profesní etika“

- Tzv. „normativní etika“ pojednává o tom, “*co má být*”, “*co je **správné** či **dobré***”.
- Většina profesních etik se spokojuje se **správným jednáním**, *bez ohledu na motivaci*.
- **Profesní etika** si proto neklade otázku *proč* je nějaké jednání správné, ale pouze otázku *jaké jednání* je správné.
- Profesní etiky se pro jednotlivé „profese“ snaží formulovat *hodnoty, normy a principy*, které budou příslušníci dané profesní skupiny, nebo většina z nich, považovat za vodítko, kritérium svého chování.
- **Praktický význam profesní etiky** – pomáhá nacházet správné jednání, resp. řešení problémů *v konkrétních situacích*, jimž jsou úředníci vystaveni = ona doplňková funkce.

Etika veřejné správy – pojem:

1. Žádoucí **hodnota či stav**, a zároveň **souhrn různých opatření** usměrňujících činnost ve veřejné správě směrem k žádoucímu jednání.
2. **působení** k tomu, *aby nedocházelo k nežádoucímu chování úředníků*, **podpora** chování a jednání **žádoucího**.

Etika veřejné správy – souvislosti a základ

Mezinárodně se používá pojem **integrita úředníka** (osobnostní, morální integrita – „čestnost“, „principiálnost“, „odolnost“).

Společný kulturní základ (a tradice)

etické regulace a mravních hodnot úřednické práce:

- zejména moderní pojetí **demokracie a státu**,
- **svrchovanost moci a suverenity občanů**,
- universální platnosti a nezadatelnosti **lidských práv**.

Neboť (znovu nutno připomenout):

„Veřejná správa = služba společnosti a občanům.“

3.c) Základní principy řízení etiky ve veřejné správě = „*etická infrastruktura*“ .

- *aneb* co lze dělat a zlepšovat na poli etiky:

- Etiku ve veřejné správě je třeba *organizovaným způsobem průběžně podporovat*
- Etika veřejné správy *nepředstavuje pouhý morální apel.*
- Jde o **řadu nástrojů**, které pomáhají regulovat a omezovat nežádoucí jednání (zejména *korupci* či *zneužívání pravomoci*), a podporovat žádoucí.
- **Nástroje, které se používají** na ovlivňování a minimalizaci různých druhů nežádoucího jednání, se nazývají

etická infrastruktura.

Etická infrastruktura (podle OECD) - tři základní oblasti:

- **1) kontrola:**
 - formalizovaná, institucionalizovaná (včetně systému sankcí),
 - ale také neformální, ze strany občanů, občan. sdružení, sdělovacích prostředků) – co nejkomplexnější systém,
- **2) vedení („leadership“):**
= podpora etického chování ze strany politiků a vedoucích pracovníků, vydávání etických kodexů, osobní příklad vedoucích,
- **3) řízení („management“):**
prosazování a kontrola etického chování jako součást řídicí práce, osobního hodnocení, vytváření poradenských center, etických komisí, správný výběr pracovníků.

Postavení veřejných úředníků v Evropě a podpora etiky veřejné správy:

- EU, Evropská komise :
 - ✓ *„Kodex dobrého administrativního chování“*
pro úředníky EK z roku 2000 (vydal evropský ombudsman),
 - ✓ protikorupční agentura /OLAF/.

- Rada Evropy:
 - ✓ Např. Doporučení Výboru ministrů RE č./2000/6, o postavení úředníků veřejné správy,
 - ✓ skupina států proti korupci /GRECO/.

Obvyklé standardy přepokládají, že:

- právní rámec a obecné principy pro veřejnou službu jsou stanoveny zákonem
- odpovědnost za veřejnou službu a řízení její politiky nese vláda,
- výběr úředníků se řídí zásadou rovného přístupu (stejná práva mají ostatní občané, kritériem je fair soutěž),
- vyloučení diskriminace,
- participace na organizaci a řízení úřadu,
- sociální zabezpečení,
- odměňování úměrné funkci,
- právo a povinnost se soustavně vzdělávat,
- možnost zaměstnanců hájit svá práva před soudem či jinou nezávislou institucí,
- Stanovení povinností úředníka: mlčenlivost, neutralita, nestrannost, povinnost respektovat veřejnost a povinnost nést odpovědnost.....

Uvedené principy jsou východisky pro právní úpravu postavení úředníků i etické kodexy také v České republice.

3.d) V ČR - Etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě

- etický kodex úředníků veřejné správy **poprvé** přijat usnesením vlády č. 270/2001.
- Nyní platný: schválen **usnesením vlády ČR č. 331** z 9.5.2012.
- *Pro státní zaměstnance:*

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví **pravidla etiky státních zaměstnanců**.



Ale také:

Deset *principů dobré správy* (dle Veřejného ochránce práv) - tzv „desatero“ (z roku 2006):

- dodržování právního řádu
- neustrannost,
- včasnost,
- předvídatelnost,
- přesvědčivost,
- přiměřenost,
- součinnost,
- odpovědnost,
- otevřenost a
- vstřícnost.

4. Exkurz: Problematika střetu zájmů

(= konfliktu zájmu veřejného a zájmů soukromých)

- *Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů* (slouží ochraně veřejného zájmu formou umožnění veřejné kontroly určitých informací o veřejných funkcionářích), účinný od 1. 1. 2007,
- moderační novela v r. 2008.

Reflektováno také **dalšími právními předpisy**, zejména v úpravě **podjatosti, resp. vyloučení** osob:

- ve správním řízení a dalších procesních postupech,
- při jednání orgánů obce, kraje,
- při výběrových řízeních, veřejných zakázkách...

Otázka střetu zájmů při výkonu veřejné služby

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů:

- vymezuje pojem „veřejný funkcionář“
- stanoví povinnosti - nesmí ohrozit veřejný zájem (viz další snímek)
- oznamovací povinnost o osobním zájmu, o podnikatelských činnostech, o nabytém majetku, darech a závazcích.
- omezení některých činností (podnikatelská, výkon funkcí v řídicích a kontrolních orgánech společností, + neslučitelnost funkcí.

Předmětem častých novelizací (srov. např. § 4a, 4b a 4c novely č. 14/2016 Sb.)

Úprava střetu zájmů (tj. ochrana veřejného zájmu):

§ 3 zákona:

- (1) Veřejný funkcionář je povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. **Osobním zájmem** se pro účely tohoto zákona **rozumí takový zájem**, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejného funkcionáře, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejného funkcionáře zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.
- (2) Dojde-li ke střetu řádného výkonu funkce ve veřejném zájmu se zájmem osobním, **nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy**, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.

Prameny ke studiu:

- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. Brno: MU, 2014, s. 121 – 142.
- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 178 – 187.
- Hendrych, D., a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 331 – 357.
- Kopecký, M.: Správní právo, obecná část. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 125 – 145.



Děkuji za výdrž, a pozornost.