



PVP Správní věda

2. přednáška – 6.3.2019

Státní služba, úředníci územní samosprávy,
profesní etika ve veřejné správě
– *aktuální vývoj.*

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Veřejná služba:

- Vykonávána konkrétními fyzickými osobami, jež se stanou vykonavateli veřejné moci a služby.
= specifické postavení vůči adresátům svého působení.
- *Vázání principem zákonnosti*, a dalšími principy, resp. zásadami.
- Jsou reprezentanty *veřejné moci*, a jednají ve *veřejném* (nikoliv 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 :

poskytovat kvalitní, *odborný – profesionální, nestranný, transparentní, odpovědný* výkon veřejné správy.

Zajišťováno:

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

Jakými cestami jsme se k tomu propracovali ?

Připomenutí: vývoj u nás:

- Vznik *byrokracie* (profesionální úředníci) – *absolutistický stát*.
- *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* (systém 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 ZP v r. 1965.

Recentní vývoj (po r.1989)

- Pomalý návrat ke standardům.
- Nejprve dílčí změny v zákoníku práce (pouze klasické povinnosti této skupiny zaměstnanců – *mlčenlivost, nestrannost, zákaz přijímání darů, omezení podnikatelské činnosti*).
- V rámci reformy veřejné správy (počátkem milénia) – úsilí o zakotvení státní služby.

■

Platná úprava rozlišuje :

- **úředníky územních samosprávných celků** (jsou zaměstnanci tohoto ÚSC) - z.č. 312/2002 Sb. = **NEJDE O STÁTNÍ SLUŽBU !!!**
- **úředníky státní** (z.č.234/2014 Sb.) – 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 „státní služba“

- A) označení *právních, „státně služebních“, poměrů zaměstnanců působících ve státní správě.*
Jde o právní *vztah* těchto osob *ke státu*.
- B) označení *okruhu těchto zaměstnanců (osob),*
- C) označení *„služební“, úřední činnosti shora uvedených osob.*

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.

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/.

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.

Platná úprava služby státních úředníků

→ z.č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Účinnost - obecně dne 1. 1. 2015.

- „Zákon o depolitizaci veřejné správy“. (?!)
- Tvorba a schválení spojen s politickým bojem. Nyní opět návrhy změn.

Aktuálně – ve znění zákona č. 35/2019 Sb.

Předtím „pokus“:

zákon č. 218/2002 Sb. (o státní službě) – účinnosti nenabyl - 5x odložena.

2014 zrušen.

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).

Organizace státní služby

- **NÁMĚSTEK PRO STÁTNÍ SLUŽBU (nesprávně a lidově „SUPERÚŘEDNÍK“) (JEDINÝ)**
 - Jmenuje vláda na návrh premiéra na základě výběrového řízení
 - Stojí v čele sekce MV pro státní službu, vydává služební předpisy, není kárně odpovědný,...
 - Zastoupen **personálním ředitelem sekce MV** pro státní službu (aktuálně - Josef Postránecký)

- **VEDOUCÍ SLUŽEBNÍHO ÚŘADU (V KAŽDÉM ÚŘADĚ)**
 - ten, kdo podle jiného zákona stojí v čele tohoto správního úřadu a tento úřad řídí, bez ohledu na to, zda je státním zaměstnancem (MINISTR, PŘEDSEDA ÚOHS, atd.)
 - řídí činnosti související se zajišťováním organizačních věcí služby, správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího podřízeného služebního úřadu.

Organizace státní služby

- PŘEDSTAVENÝ (V KAŽDÉM ÚŘADĚ)
 - státní zaměstnanec, který je *oprávněn vést podřízené státní zaměstnance, ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy.*

- V ministerstvech a na Úřadě vlády :
 - náměstek pro řízení sekce (také „státní tajemník“) – personální pravomoci, dále ředitel odboru, vedoucí oddělení.*

- V jiných správních úřadech - vedoucí služebního úřadu, ředitel sekce, ředitel odboru, vedoucí oddělení.

Vznik služebního poměru

- Služba se vykonává ve služebním poměru na dobu neurčitou nebo na dobu určitou.
- veřejné výběrové řízení – podává se žádost, resp. přihláška
- Požadavky (= fakticky předpoklady): -18 let, - bezúhonnost, - občan EU, - svéprávnost, - zdravotní způsobilost, - požadované vzdělání.
- vzniká na základě rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, zároveň služební orgán rozhodne o zařazení zaměstnance
- služební slib
- do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu
- + *složení úřednické zkoušky.*

Skončení služebního poměru

- smrt státního zaměstnance nebo jeho prohlášení za mrtvého,
 - uplynutí doby určité,
 - ze zákona – § 74 – např. pravomocné odsouzení pro úmyslný TČ, zbavení svéprávnosti, atd.,
 - rozhodnutím služebního orgánu – § 72,
 - na základě žádosti státního zaměstnance – § 73.
- rozhodnutí o skončení služebního poměru je **správním rozhodnutím**

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 nespadající do oborů služby
- odmítnout splnit služební úkol, který má plnit osobně představený (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)
- záповěď členství v řídicím nebo kontrolním orgánu obchodní korporace
- jiná výdělečná činnost jen se souhlasem služebního orgánu (výjimky § 81 odst. 2)
- představený nemá právo na stávku – § 80
- zákaz konkurence – § 83.

Kárná odpovědnost

- Kárné provinění = zaviněné porušení služební kázně
 - Služební kázeň = řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů.
 - Kárná opatření
 - písemná důtka,
 - snížení platu až o 15 % na dobu až 3 kalendářních měsíců,
 - odvolání ze služebního místa představeného, nebo
 - propuštění ze služebního poměru.
- 
 za zvlášť závažné kárné provinění

Odměňování

- platové třídy a platové tarify (příloha nař.vl. č.304/2014 Sb.)
- zvláštní úprava:
 - pro příplatek za vedení,
 - příplatek za službu přesčas,
 - zvláštní příplatek,
 - osobní příplatek,
 - odměnu,
 - odměnu za služební pohotovost
 - v případě platu některých služebních orgánů (např. náměstek pro státní službu

Význam etiky veřejné správy:

- Korupce je krajní protiklad neetického chování.
- K zamyšlení nad souvislostmi:
Jaké je **chování**:
neetické x protiprávní x trestné.
- Jsou to zcela odlišné množiny ?
- Nepřekrývají se ?

Význam etiky veřejné správy pro společnost, občany, právnické osoby:

- **Etická** (*správná, řádná, zákonná*) **veřejná správa je předpokladem prosperity společnosti** (dle OSN, OECD).
- Zcela opačně pak působí **korupční jednání** (posilované tzv. *korupčními tlaky*).

Morální regulace chování úředníka v moderních (právních) státech

- Ve vyspělých státech je věnována velká pozornost regulaci chování úředníků prostřednictvím etiky, jako **doplňk regulace právní.**
- činnost je hodnocena z hlediska etičnosti relativně pravidelně a relativně ustáleným způsobem,
- hodnocení ovlivňují rozhodování nositele této činnosti.

Pojem „profesní etika“

- **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*.
- Z hlediska etiky veřejné správy není důležité, co úředníka vedlo k jednání v souladu s veřejným zájmem. Důležité je samo takovéto jednání.
- **Profesní etika** si proto neklade otázku *proč* je nějaké jednání správné, ale pouze otázku *jaké jednání* je správné.
- Profesní etiky se snaží formulovat **hodnoty, normy a principy**, které budou příslušníci dané profesní skupiny, nebo většina z nich, považovat za **vodítko, kritérium** svého chování.

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:

„Veřejná správa = služba společnosti a občanům.“

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 jako krajní projev neetického chování*), a podporovat jednání 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 a institucionalizovaná, ale i neformální, ze strany občanů, občan. sdružení, sdělovacích prostředků) – co nejkomplexnější systém, včetně sankcí,

- **2) vedení („leadership“):**

podpora etického chování ze strany politiků a vedoucích pracovníků, vydávání etických kodexů, osobní příklad,

- **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, a č./2000/10,

✓ skupina států proti korupci /GRECO/.

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.**

+ *etické kodexy jednotlivých správních úřadů.*



Děkuji za pozornost.