



MP313K Úvod do studia veřejné správy

Personální základ veřejné správy. Veřejná služba. Etika veřejné správy

7. přednáška 10.11.2016

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Personální základ veřejné správy

- Co je *určujícím faktem pro kvalitu* (legalitu, správnost, efektivnost, racionalitu, pružnost, adekvátnost, předvídatelnost, včasnost) *veřejné správy* ?
 - *Materiální* základ (budovy, vybavení, technika, software,...) ?
 - *Ekonomický* základ (majetek, finanční prostředky a zdroje)?
 - *Právní prostředky* (pravomoc, působnost, donucení potenciální a efektivní, sankce) ?

základem dobré veřejné správy je

lidský činitel, resp. *personální základ*.

- Projevovalo se a uznáváno od počátků vývoje veřejné správy.
- **V moderním právním státě** – *služba pro občany, právnické osoby, ekonomické subjekty, společnost.*
- = **veřejná služba:**
 - Ústava - čl. 2 odst. 3:
„Státní moc slouží všem občanům,....“
 - 4 odst. 1 správního řádu:
„Veřejná správa je službou veřejnosti...“

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 ?

Historický vývoj v našich zemích

- Vznik *byrokracie* (profesionální úředníci) – absolut. 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* (*system definitivy – kariérní – 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.

Pojem a znaky „státní služby“

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“

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. Přijat, ALE:

*smutný osud zákona č. 218/2002 Sb. (o státní službě) – účinnosti
nenabyl - 5x odložena.*

→ 2014 - *zrušen a nahrazen:*

Zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Zákon o státní službě

- **Účinnost - obecně dne 1. 1. 2015**
(tj. 13 let po platnosti prvního služebního zákona č. 218/2002 Sb.) –
významná **Přechodná ustanovení** !
(prezidentovo veto přehlasováno).
- *Zákon o depolitizaci* veřejné správy jeho tvorba a schválení spojen s
politickým bojem.
- v rámci tzv. „**komplexního pozměňovacího návrhu**“ k původnímu znění
zákona č. 218/2002 Sb. – avšak
- projednáván byl **zcela nový návrh zákona** (?!), jenž byl v opakovaném třetím
čtení 10.9.2014 schválen v PS, Senátem schválen 24.9. 2014.



Zákon o státní službě

Znaky:

- Jde o **předpis veřejnoprávní**, upravuje veřejnoprávní vztahy, NIKOLIV pracovněprávní.
- I když zároveň - delegovaná úprava – **odkazuje na více místech na konkrétně uvedená ustanovení zákoníku práce** (věci stanovení podmínek výkonu práce, apod.) .
- 22 zmocňovacích ustanovení – zejm. k vydání prováděcích předpisů, zejm. nařízení vlády či vyhlášek ministerstva.

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).

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/,



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
 - Josef Postránecký

- **VEDOUcí SLUŽEBNÍHO ÚŘADU (V KAŽDÉM ÚŘADĚ) - § 14**
 - ten, kdo podle jiného zákona stojí v čele tohoto správního úřadu a tento úřad řídí, bez ohledu na to, zda je státním zaměstnancem (MINISTR, PŘESEDÁ 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**: 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 nespádající 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)
- zápověď 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 - § 88 a n.

- **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.

} zvlášť závažné
} kárné prov.

Podmínky výkonu služby

- Z velké části vychází ze zákoníku práce
(*odkazuje se na použití ZP – přímé či obdobné*)
 - rovné zacházení a zákaz diskriminace
 - služební dobu a dobu odpočinku
 - služební volno
 - vzdělávání státních zaměstnanců
 - náhradu výdajů v souvislosti s výkonem služby
 - bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu služby
 - podmínky pro výkon služby a zabezpečení státního zaměstnance
 - podmínky pro sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby.

Vzdělávání

- Prohlubování vzdělávání
 - vstupní vzdělávání,
 - průběžné vzdělávání,
 - vzdělávání představených a
 - jazykové vzdělávání.

- Zvýšení vzdělávání

- 6 dní služebního volna pro tyto účely ročně.

Odměňování

- platové třídy a platové tarify
- zvláštní úprava:
 - pro příplatek za vedení,
 - příplatek za službu přesčas,
 - zvláštní příplatek,
 - osobní příplatek,
 - odměnu,
 - odměnu za služební pohotovostv 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 ze strany občanů, občan. sdružení, sdělovacích prostředků) – co nejkomplexnější systém, včetně sankcí,

- **2) vedení („*leadership*“):**

podpora etického chování ze strany politiků a vedoucích pracovníků, etické kodexy, 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.**

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.



Děkuji za pozornost.....

A přeji samé dobré, vstřícné, ochotné, vzdělané,
kvalifikované, zkušené, nestranné, nezkorumpovatelné,
a také dobře naladěné úředníky 😊