



BM505Zk Základy správní vědy

2. přednáška 19.9.2023

Personální stránka veřejné správy. Veřejná služba.

Etika veřejné správy.



doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Obsah přednášky:

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

Exkurz – k zákonu o 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 lidského činitele - uznáván od počátků vývoje veřejné správy-
význam „*dobrého správce*“.

(Otázka k úvaze – jaký bude vliv AI ?)

Zabezpečuje a ovlivňuje:

- působení VS ve společnosti (- ve vnějším prostředí).
- - a také prostředí uvnitř veřejné správy.

V moderním právním státě

veřejná správa chápána **jako služba**

- pro občany, právnické osoby, ekonomické subjekty, společnost = jako 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 (znaky):

- vykonávána konkrétními fyzickými osobami (zaměstnanci, členové), jež se stanou **vykonavateli** veřejné moci a služby. = **specifické postavení** vůči adresátům svého působení.
- Vázáni ***principem zákonnosti***, a dalšími principy (zásadami).
- Jsou reprezentanty ***veřejné moci***, a jednají ve ***veřejném zájmu*** (nikoliv ve vlastním, či jiném soukromém).
- Tím založeny ***zvýšené nároky*** na jejich činnost, a s tím spojen 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, předvídatelně, spolehlivě.**

Jaké jsou evropské standardy veřejné služby:

- 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 celkovým historickým vývojem, tradicemi, kulturou, společenským a politickým systémem.
- Vyvinuly se **2 hlavní modely**:
 - **kariérní systém** („definitiva“). Znaky:

Výhody: stabilita, spolehlivost, profesionalita, loajalita.

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

- **systém smluvní** („merit“ - zásluha). 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. (event. až po model „spoils“ /VS jako kořist/)

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* (*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 Zákoníku práce v r. 1965.

Recentní vývoj (po r.1989)

- Pozvolný - 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“

- státní služba se 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

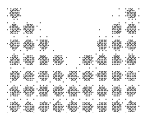
- 1) Státní zaměstnanec (§ 6)
 - *fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 (služba).*
- 2) Správní úřad (§ 3) = služební úřad (§ 4) (v něm působí státní zaměstnanci):
 - 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/,

Změny ve struktuře řízení státní služby

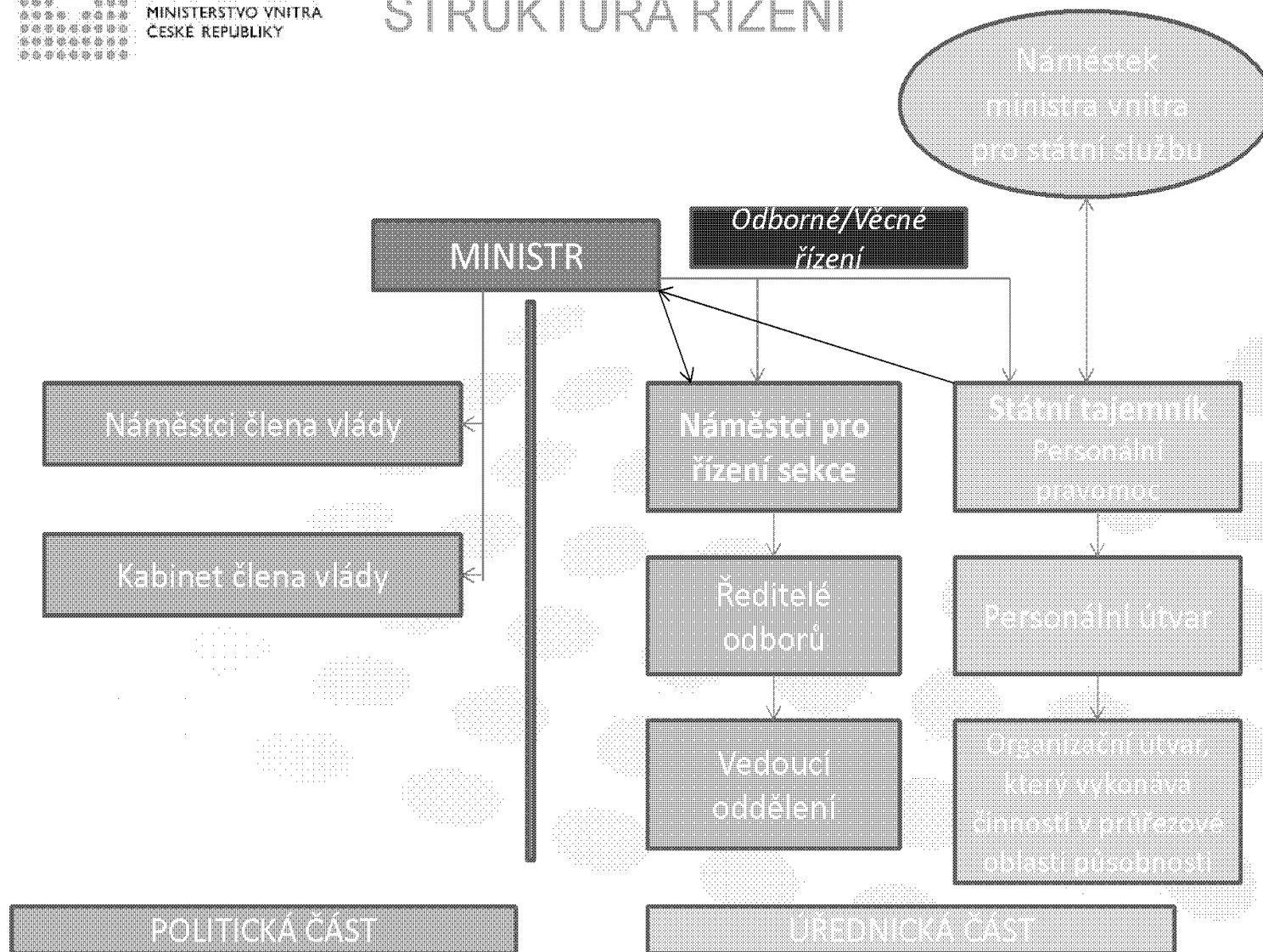
oproti původnímu uspořádání dle z. o státní službě:

Dle následujícího schématu:

- namísto náměstka MV pro státní službu:
„*Nejvyšší státní tajemník*“ (Ph.Dr. Jindřich Fryč),
- namísto (odborných) náměstků pro řízení sekce:
„*vrchní ředitelé sekce* „



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 stávku – § 80
- zákaz konkurence – § 83.

3. Etika veřejné správy

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...
(upraveny v Trestním zákoníku)

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“*).

3.b) Pojem „profesní etika“

- Tzv. „normativní etika“ pojednává o tom, “*co má být*”, “*co je **správné** či dobré*”.
- **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.

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/.

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.

(čl. 13: „Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.“)

+ doporučení hejtmanům, primátorům a starostům využít Kodex ke zpracování vlastních etických kodexů a vydat tyto vnitřním předpisem.

- **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 ministerstev či správních úřadů.

Prameny ke studiu:

- Skulová, S. a kol. Základy správní vědy, 3. vydání. Brno: MU, 2023, s. 131 – 158.

Z doporučené literatury:

- Hendrych, D. Správní věda, 4. vydání, Wolters Kluwer, 2014, s. 178 – 187.