

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tomáš Janík

Státní služba a etický kodex a jeho dodržování

Bakalářská práce

Olomouc 2015

PROHLÁŠENÍ

Já, níže podepsaný Tomáš Janík prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: Státní služba a etický kodex a jeho dodržování vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Chuchelné 30. března 2015

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D. za cenné odborné rady, kterými přispěla k vypracování této bakalářské práce. Také bych chtěl hodně poděkovat mým rodičům a blízkým, kteří mě v celém průběhu mého studia podporovali, věřili v mé schopnosti a ve chvílích nejistoty mi byli oporou.

Obsah

Úvod	5
1 Veřejná správa.....	7
1.1 Veřejná služba.....	8
2 Státní služba	10
2.1 Nástin historického vývoje v České republice.....	10
2.2 Působnost nového služebního zákona a jeho rozsah	13
2.3 Obory státní služby	14
2.4 Služební vztahy a služební povinnosti.....	15
2.4.1 Služební vztahy	15
2.4.2 Služební povinnosti	16
2.5 Práva státních zaměstnanců	18
2.6 Právní odpovědnost státních zaměstnanců.....	19
2.6.1 Kárná odpovědnost.....	19
2.6.2 Trestně právní odpovědnost	20
2.7 Organizace státní služby	21
3 Etika ve službě	22
3.1 Lidský faktor.....	23
3.2 Korupce.....	25
3.3 Etické kodexy	28
4 Etické kodexy a jejich dopad na státní službu	31
4.1 Úvaha nad dodržováním etiky etických kodexů zaměstnanci ve veřejné správě.....	31
4.2 Úvaha nad důležitostí přijetí nového etického kodexu	32
Závěr.....	34
Seznam použitých zdrojů (bibliografie)	36
Shrnutí/Resume	39
Klíčová slova/Key words.....	40
Seznam tabulek.....	41

Úvod

V mé práci se budu zabývat státní službou a etikou ve veřejné správě. Státní službou se různí autoři zabývali už téměř od samotného vzniku Československé republiky. První právní předpis, který na území našeho státu nabyt účinnosti, pochází z roku 1914. V období totalitního státu výzkum v této oblasti nepokročil. O tomto tématu se znovu začalo v odborných kruzích diskutovat po roce 1989 a to v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, která po nás služební zákon požadovala. Pro správné fungování státní služby je důležité, aby v ní byla dodržována základní pravidla etiky, která vznikla už v období antiky.

Státní služba vychází z pojmu veřejné služby, jež vychází z veřejné správy, která je součástí veřejného práva. Proto je ve veřejném prostoru důležité dodržování etických zásad a etických kodexů. Z tohoto důvodu si státní moc může dovolit vynucovat dodržování práva i silou, z čehož vyplývá, že ve vztazích stát versus občan má nadřazené postavení, a taktéž státní úředníci, kteří jsou ve svém úřadě na samém vrcholu úřednického aparátu, by neměli zneužívat svého výsostného postavení pro posílení svých zájmových a politických vlivů.

Práce je rozdělena do čtyř kapitol, ze kterých je většina dále členěna do podkapitol. V první kapitole je popsána veřejná správa z materiálního a formálního hlediska. Dále je pak popsána charakteristika veřejné služby s poukazem na její historický základ z období Velké francouzské revoluce. Poté bude v práci obsažen popis státní služby, ve které nyní nastala změna schválením a nabytím účinnosti nového služebního zákona číslo 234/2014 Sb. zákona o státní službě. Následně bych rád obsáhl téma etiky ve službě, na kterou se dá dívat a zkoumat ji z různých pohledů. V poslední části práce se budu především zabývat vlivem státní služby v souvislosti s etickými kodexy, dodržováním těchto kodexů státními zaměstnanci a potřebou přijetí nového etického kodexu. Což bude také jeden z hlavních cílů mé práce.

Nejdůležitějšími prameny mé práce bude především odborná literatura zabývající se správním právem od našich významných autorů. V této práci budu taktéž pracovat s dalšími monografiemi, jež se zabývají etikou z pohledu práva a etikou z filozofického pohledu, který je pro charakteristiku etiky jedním z důležitých prvků. Dalšími prameny budou zákony a jiné právní předpisy zabývající se státní správou, které jsou nebo byly platné na území České republiky. Využiji rovněž internetové zdroje zabývající se státní službou a různými etickými otázkami.

V této bakalářské práci použiji metodu popisnou a metodu analýzy. V závěru bakalářské práce zhodnotím výsledky mé práce, ke kterým připojím návrhy de lege ferenda.

Práce byla zpracována k datu 10. srpna 2015.

1 Veřejná správa

Pro mou práci je důležité charakterizovat veřejnou správu z toho důvodu, že veřejná služba je její součástí.

Obecně správa znamená vedení nebo řízení většího společenství lidí k dosažení předem stanoveného cíle. Řízení je ekonomické nebo personální. Tento rozdíl mezi veřejným a soukromým řízením je naprosto zásadní. U soukromého řízení jde primárně o dosažení zisku, naopak u veřejného řízení je na prvním místě neurčitý právní pojem, který se nazývá veřejný zájem.¹ Tento rozdíl lze spatřovat i v tom, že u soukromého sektoru vždy půjde především o dosažení zisku. Naproti tomu veřejný zájem, ať už z pohledu de lege lata nebo de lege ferenda, může být jiný. V budoucnosti na základě zájmu společnosti budou vznikat nové veřejné zájmy, které bude potřeba zohlednit.

Pojem veřejná správa má v zásadě dvojí význam. Prvním je určitý druh činnosti vykonávaný ve veřejném zájmu, kterým je spravování. V institucionálním měřítku tímto pojmem je organizační jednotka, kterou je úřad vykonávající veřejnou správu.²

„V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní, Tento druh činnosti, spojované dodnes nejčastěji se státem, můžeme vymezit dvojitým způsobem pozitivně a negativně. Pokusy o pozitivní vymezení veřejné správy jsou zdařilejším nebo méně zdařilejším pokusem o popis správních úkonů a jejich zobecnění metodami požívanými především v právní vědě.“³ Naproti tomu negativní vymezení bylo popsáno po nepovedených pokusech některých autorů o pozitivní vymezení a to tím, že zákonodárství a soudnictví lze uspokojivě definovat. Což u moci výkonné nejde.⁴

„Ve formálním pojetí správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům. J. Hoetzel definoval správu ve smyslu formálním jako činnost orgánů označených jako správní úřady.“⁵

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18-19.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2014, s. 14.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 5.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 6.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 7.

Dále můžeme veřejnou správu rozdělit na státní správu a samosprávu. Státní správu v České republice vykonávají ministerstva, správní úřady s celostátní působností, orgány územně samosprávných celků, veřejné sbory a subjekty veřejného nebo soukromého práva, na které byl výkon státní správy na základě zákona přenesen.⁶

Samospráva se dělí na územní samosprávu, zájmovou samosprávu a ostatní samosprávu. Územní samosprávou jsou obecní a krajské zřízení. Zájmovou samosprávu tvoří stavovské orgány s povinným nebo nepovinným členstvím a mezi ostatní samosprávu se řadí veřejné vysoké školy.⁷

1.1 Veřejná služba

„Novodobá doktrína veřejné služby se odvíjí od dvou článků francouzské Deklarace práv člověka a občana (1789):

Novodobá doktrína veřejné služby se odvíjí od dvou článků francouzské Deklarace práv člověka a občana(1789):

- čl.6 inspirovaného ideou odstranění stavovských feudálních privilegií, prohlašujícího rovný přístup ke všem veřejným funkcím podmíněný pouze schopnostmi a ctnostmi;

- čl. 15 stanovící právo společnosti požadovat od všech veřejných činitelů, aby skládali účty ze své činnosti.

Třetí princip, který byl položen do základů evropské veřejné služby, vyjadřuje úlohu státu – formovat veřejnou službu a chránit veřejné zaměstnance před zvláštní politikou. “⁸ Dá se konstatovat, že ne všemi těmito principy se stát řídí a řídil, v souvislosti s tímto je důležité zmínit negativní dopad neúčinnosti zákona o státní službě, od kterého byla očekávána zvýšená ochrana zaměstnanců působících ve státní službě.

Veřejná služba stabilizuje veřejnou správu a vyvažuje střídání politiků. Zaměstnanci působící ve veřejné službě dostávají plat z veřejných prostředků. Pojmové znaky tohoto poměru jsou zaměstnaní ke státu nebo jinému subjektu státu, trvalost a odborné zajišťování veřejných úkolů, které jim byly svěřeny. V rozšiřujícím smyslu se na veřejné službě podílejí profesionální a laičtí zaměstnanci. Profesionální zaměstnanci jsou příslušníci ozbrojených

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 11-12.

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20.

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 469.

sborů, zaměstnanci veřejných služeb a úředníci, u kterých převládá zvláštní právní regulace. Za laické zaměstnance můžeme označit pomocný a obslužný personál a civilní zaměstnance. V případě úředníků a jiných zaměstnanců působících ve veřejné službě by základními principy pro jejich činnost měly být profesionalita, politická nestrannost, zdrženlivost, zvýšené právní povinnosti a právní odpovědnost.⁹ Jako součást veřejné služby můžeme označit také politiky, kteří by měli být profesionálové v určité věcné oblasti, na kterou jsou i ze svého profesního života zaměřeni.

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 492-497.

2 Státní služba

Pojmem státní služba se rozumí právní režim zaměstnání, který je mezi státem a jeho zaměstnanci. Tento pracovně právní vztah se nazývá služební poměr. Služební poměr na rozdíl od soukromě-právního klade větší nároky na zaměstnance v rámci disciplinární odpovědnosti, mlčenlivosti a vázanosti služebním tajemstvím. V souvislosti s výše uvedeným chrání více zaměstnance a stanovuje mu určité výhody. Jednou z nich je jasné stanovení pravidel pro služební postup.¹⁰

Vývoj státní služby v Evropě sahá do druhé poloviny 19. století. V tomto období se začíná vyvíjet civilizace, jak ji známe v dnešní době a samozřejmě se tenhle vývoj promítá do všech oblastí života a není tomu jinak i ve veřejné správě. Důležitým činitelem změny byl pád absolutistického státu. Státní služba už nebyla podřízena panovníkovi, ale začala se profesionalizovat.¹¹

Jednotlivé státy začaly tvořit svou veřejnou službu občanům. Její součástí byla státní služba, které byly stanoveny úkoly, jež měla povinnost plnit.¹² „*Rovněž stát, jelikož si je vědom nutnosti zabezpečit a ochránit skupiny úředníků, které právě úkoly a funkce plní, vydává právní status úředníka. Tímto úředníkům zabezpečí určitá privilegia a poměrně vysokou stabilitu zaměstnání, na druhé straně je ovšem úředník omezen v oblasti občanských svobod a podléhá větší disciplinární odpovědnosti. Teprve po druhé světové válce dochází např. v oblasti odborového sdružování k jistému uvolnění, především jako důsledku vyššího stupně respektování lidských práv ze strany státní moci.*“¹³

2.1 Nástin historického vývoje v České republice

Na území, kde nyní leží Česká republika, byla státní služba do zákonné podoby zavedena až roku 1914 a to zákonem číslo 15 Říšského zákoníku o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika). Dalšími předpisy v této oblasti byly dekret prezidenta republiky číslo 105/1945 Sb., O očistných komisích pro přezkoumávání činnosti veřejných zaměstnanců, zákon číslo 213/1948 Sb., O úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů. Po roce 1989 zákon číslo 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další

¹⁰ PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. Lexikon:správní právo. Ostrava: Vydavatelství Jiří Motloch - Sagit, 2002, s. 153.

¹¹ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 40-41.

¹² VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 40.

¹³ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 40-41.

předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky (velký lustrační zákon), zákon číslo 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a ústavní zákon číslo 1/1993 Ústava České republiky konkrétně článek 79 odst. 2, který stanovil, že „*právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.*“¹⁴ Na tento článek navazuje zákon číslo 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který nikdy nenabyl účinnosti. Následně nastalo jeho nahrazení novým zákonem číslo 234/2014 Sb., zákon o státní službě.

Nyní je důležité blíže se vymezit k jednotlivým obdobím. Nejdříve se zaměříme na období do roku 1914. V tomto období je možné charakterizovat státní službu u nás jako služební poměr mezi státem a osobami, které byly panovníkem nebo jeho jménem ustavovány jednotlivými státními orgány, aby za určitou odměnu a v jím vyměřeném oboru působnosti za stát vykonávaly vůči jeho příslušníkům práva a povinnosti. Základní rozdělení bylo na civilní úřednictvo a vojenské úřednictvo.¹⁵ „*Uchazeč o státní službu musel prokázat odbornou způsobilost pro výkon toho druhu služby, o který žádal, rakouské státní občanství, zákonný věk, tzn. dovršený 18. rok věku a nepřekročený 40. rok, bezúhonný život a v případě, že se ucházel o bezplatnou službu, dostatečné příjmy či majetek na obživu.*“¹⁶ Státní úředníci měli povinnost dodržovat zákony a nařízení, být služebně poslušní, nestranní, slušní a museli dodržovat mlčenlivost ve věcech úředního tajemství a nesměli mít jiná zaměstnání, která by mohla zpochybňovat jejich loajalitu a nestrannost. Dále nebylo možno samovolně opustit státní službu a taky měli zákaz přijímat jakékoliv dary, které by dostali v souvislosti s plněním úředních věcí.¹⁷

„*V roce 1914 byla uzákoněna tzv. služební pragmatika, která služební poměr stabilizovala a zaváděla automatický služební postup podle let, který se stal základním principem nových předpisů pro státní zaměstnance.*“¹⁸ Byla používána pro zaměstnance státní služby od roku 1914. Tento předpis obsahoval práva a povinnosti zaměstnanců státní služby, služební vztahy a disciplinární odpovědnost z těchto vztahů plynoucí. Uchazeč o státní službu na začátku tohoto období musel mít rakouské státní občanství a další podmínky byly většinou

¹⁴ Viz čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 41.

¹⁶ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 41-42.

¹⁷ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 41-42.

¹⁸ JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátku státu do současnosti*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 266.

stanoveny negativně. Ustanovena nesměla být osoba, na kterou byl uvalen konkurs, pokud stále pokračoval. Zvláštní povolení od ústředního úřadu bylo potřeba, pokud byl uchazeč mladší osmnácti let nebo naopak měl víc než čtyřicet let a nebyl do té doby vůbec činný ve státní službě. Nebo pokud byl soudem nebo jiným orgánem odsouzen pro zločin, přečin nebo přestupek, který spočíval v provinění proti veřejné mravnosti nebo zůstnosti. Posledním důvodem propuštění ze státní služby nebo vystoupení ze služebního poměru bylo, když služební orgán zahájil proti němu disciplinární řízení.¹⁹

V období po Mnichovské dohodě bylo ve státní správě hodně zaměstnanců. Stát potřeboval omezit výdaje na státní službu, proto byla porušena zaměstnanecká práva, která byla do té doby zaručena. V období Protektorátu Čechy a Morava nastalo pro českou veřejnou správu nešťastné období, neboť byla totálně roztroušena. Začali být postihováni čeští zaměstnanci, u kterých se předpokládalo, že nebudou spolehliví a museli být ze svých míst odstraněni. Ani státní službě se nevyhnulo uplatňování rasové diskriminační politiky. Po druhé světové válce se zrušila ta opatření, na základě kterých byli někteří zaměstnanci perzekuováni. Aby jim byly přiznané náhrady za újmy, které jim těmito opatřeními vznikly.²⁰

Po únorovém převratu začaly ve státní službě přelomové změny. Jednou z nich byly tzv. kádrové čistky a stejně jako v období protektorátu byla omezována práva zaměstnancům. V období od konce února do srpna roku 1948 se nepostupovalo na základě právních podkladů, naopak dodatečným rozhodnutím Národního shromáždění republiky Československé, zákonem č. 213/1948 o úpravě poměrů na ochranu veřejného zájmu bylo retroaktivně legalizováno opatření tzv. revolučních akčních výborů národní fronty. Těmito změnami se zakončil proces, kdy státní služba byla absolutně podřízená státu a její politické moci, kterou ovládala Komunistická strana Československa. Vůbec nebyl rozdíl mezi veřejnoprávním zaměstnaneckým poměrem a soukromě-právním.²¹

Reforma veřejné služby po roce 1989 spočívala ve změnách v zákoníku práce, který byl doplněn o některé povinnosti a omezení pro pracovníky veřejné služby. K prohloubení parlamentní kontroly byla zřízena funkce Veřejného ochránce práv. Až v roce v 2002 byl přijat zákon č. 218/2002 o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Jeho přijetí bylo jednou z podmínek pro možnost vstupu do Evropské unie, který proběhl v roce

¹⁹Viz § 2 zákona č. 15/1914 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů

²⁰ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 49.

²¹ VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997, s. 43.

2004.²² Za celou dobu své dvanáctileté platnosti nikdy nenabyl účinnosti, byl neustále odkládán, až nakonec nastalo jeho zrušení a nahrazení novým zákonem.

2.2 Působnost nového služebního zákona a jeho rozsah

V působnosti služebního zákona jsou ústřední správní úřady, jimiž jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady, kterým je například Energetický regulační úřad. Podřízené správní úřady a subjekty podílející se na zprostředkovávání státní správy.²³

Rozsahem státní služby podle služebního zákona jsou konkrétně právní poměry mezi státními zaměstnanci, kteří vykonávají státní správu ve správních úřadech. Negativně je stanoveno, koho se služební zákon netýká v paragrafu 2 služebního zákona.²⁴

(1) *„Tento zákon se nevztahuje na*

- a) člena vlády, jeho poradce a na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, včetně zaměstnance zařazeného v kabinetu člena vlády,*
- b) vedoucího Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády“) a zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády,*
- c) náměstka člena vlády a zaměstnance, který vykonává činnosti pro náměstka člena vlády,*
- d) člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,*
- e) předsedu a člena Rady Českého telekomunikačního úřadu,*
- f) předsedu a místopředsedu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,*
- g) předsedu a místopředsedu Energetického regulačního úřadu,*
- h) předsedu a inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů,*
- i) předsedu a místopředsedu Českého statistického úřadu,*
- j) zaměstnance, který vykonává pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, a na zaměstnance, který pouze řídí, organizuje a kontroluje výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací,*

²² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 20012, s. 481-482.

²³ VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě- I*. [online]. [pravniprostor.cz](http://www.pravniprostor.cz), 15. prosince 2014 [cit. 21. února 20015]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>>.

²⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

k) ředitele a inspektora Ústavu pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod.

(2) Tento zákon se dále nevztahuje na zaměstnance zařazeného v bezpečnostním sboru, Generálním štábu Armády České republiky, Vojenské policii, Vojenském zpravodajství a v Národním bezpečnostním úřadu.²⁵ Vyjmutí těchto zaměstnanců státu mimo dikci služebního zákona s výjimkou zaměstnanců, kteří vykonávají pomocné a obslužné práce má své opodstatnění v tom, že stát chce, aby buď byly ještě více nezávislémi na státní moci (předseda a místopředseda Energetického regulačního úřadu). Druhým důvodem je umožnění politické reprezentaci vyměnit určitou část těchto zaměstnanců z důvodu lepšího prosazování svých politických záměrů (náměstek člena vlády).

2.3 Obory státní služby

Obor státní služby je úsek činnosti správního úřadu vyplývající ze zákona, který stanoví jeho působnost.²⁶ Vláda svým nařízením stanoví obory služby.²⁷ V nařízení vlády č. 4/2015 Sb. bylo stanoveno, že „Státní zaměstnanci vykonávají službu v oboru služby „Organizační věci, a správa služebních a pracovněprávních vztahů“.²⁸ Na toto nařízení navázalo Nařízení vlády o oborech státní služby č. 106/2015 Sb., které mělo k nařízení číslo 4/2015 Sb. derogační účinek. V příloze tohoto předpisu bylo stanoveno 79 oborů státní služby, kterými jsou například daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, zahraniční vztahy a služba, školství, výchova a vzdělávání, informační a komunikační technologie a mnoho dalších oborů.²⁹ Vztah České republiky vůči Evropské unii v souvislosti s přerozdělováním fondu Evropské unie se stal důvodem, aby do státní služby bylo začleněno více oborů a subjektů státní služby.³⁰ Je na zvážení, jestli by všechny obory státní služby nemohly být součástí zákona. V něm by byly uvedeny v příloze a jejich změnitelnost by se stala obtížnější, než je tomu u nařízení vlády.

²⁵ Viz § 2 Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 491.

²⁷ Viz § 5 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

²⁸ Viz § 1 předpisu č. 4/2015 Sb., Nařízení vlády, kterým se stanoví obor služby.

²⁹ Nařízení č. 106/2015 Sb., Nařízení vlády, kterým se stanoví obor služby.

³⁰ VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, s. 55.

2.4 Služební vztahy a služební povinnosti

V této podkapitole se budu zabírat služebními vztahy a služebními povinnostmi, které spolu úzce souvisí. Po vzniku služebního vztahu vznikají pracovníkům služební povinnosti a jsou je povinni dodržovat.

2.4.1 Služební vztahy

Služební vztahy vznikají přijetím do služebního poměru a zařazením na služební místo nebo jmenováním na služební místo představeného.³¹ Pro přijetí do státní služby jsou předepsány předpoklady a výběrové řízení. Předpoklady pro přijetí jsou české státní občanství, občanství jiného státu Evropské unie nebo občanství státu, který je součástí dohody o Evropském hospodářském prostoru, dovršení věku 18let, svéprávnost, bezúhonnost, dosažené předepsané vzdělání, jazykový nebo jiný odborný požadavek určený služebním orgánem nebo zákonem (tímto zákonem může například být Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů) a zdravotní způsobilost. Výběrového řízení se může účastnit jen žadatel splňující předepsané předpoklady. Koná se formou pohovoru, který je zaměřen na věcnou oblast služby, do které se žadatel hlásí a může být doplněn o písemnou zkoušku. Žadatel, jenž uspěl u výběrového řízení, bude přijat do služebního poměru. Pokud složí úřednickou zkoušku, kterou získá zvláštní odbornou způsobilost, jeho služební poměr bude na dobu určitou. Překážkou tomuto jmenování je inkompatibilita funkcí, aby byla zachována dělba moci. Výkon úředníka ve státní službě nesmí být kumulován s funkcí poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, člena bankovní rady České národní banky, funkci v justici, členství ve voleném orgánu samosprávného celku, příslušnost k ozbrojeným sborům a dalším funkcím ve veřejné správě. Také je zakázáno členství v politických stranách.³² Státní úředník nemůže být poslancem, senátorem, zastupitelem atd. ale problémem je, že může kandidovat na tato místa a následně se rozhodnout, kterou funkci bude vykonávat. Problém se dá vidět v tom, že státní zaměstnanec působící pod dikcí zákona o státní službě, by měl být absolutně politicky nezávislý. Nejlepším řešením by byl úplný zákaz pro tyto osoby kandidovat do volených funkcí v zákonodárných sborech nebo samosprávě.

Následně je zaměstnanci podle dosaženého vzdělání přiřazeno služební označení od pozice referenta po odborného radu nebo vrchního radu. Nadřízeným těchto zaměstnanců je představený a tím je státní zaměstnanec, který je oprávněn vést podřízené státní zaměstnance,

³¹ Viz § 31 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

³² Viz § 25, § 27, § 29 a § 33 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

ukládat jim služební úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat výkon jejich služby a dávat jim k tomu příkazy. Představený má právo ze svých přímo podřízených představených určit jednoho, který bude jeho zástupcem a tento zaměstnanec ho v době jeho nepřítomnosti zastoupí v plném rozsahu. Služební vztahy jsou dále konkretizovány ve služebních předpisech, ty však nemohou odporovat zákonu. Vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník řídí organizaci služebních vztahů na služebním úřadě, kde mu byla tato pravomoc na základě jmenování do této funkce udělena.³³

2.4.2 Služební povinnosti

Služební zákon a z něho odvozené právní předpisy spolu s dalšími právními předpisy přímo působícími na výkon státní služby obsahují služební povinnosti, jež musí dodržovat státní zaměstnanci, kteří jsou pod režimem tohoto zákona.

Článek 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod říká: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem*“.³⁴ Z tohoto důvodu musely být povinnosti zaměstnanců, kteří působí ve státní správě stanoveny zákonem o státní službě.³⁵ To znamená, že jakákoli změna povinností bude stanovena vždy zákony a použití podzákonného předpisu je zakázáno, neboť se dá předpokládat, že by nastalo jeho zrušení nálezem Ústavního soudu České republiky.

„*Služební slib je zvláštní formou vyjádření základních služebních povinností, které musí zaměstnanec ve službě dodržovat.*“³⁶ Jeho složení je podmínkou vzniku služebního poměru. Zaměstnanec je jím vázán při výkonu státní služby a v některých částech i mimo ni. Nedodržování služebních povinností vede ke vzniku kárné popřípadě trestní odpovědnosti.³⁷ Zde lze spatřovat rozdíl mezi veřejnoprávním a soukromoprávním pracovním poměrem, protože nedodržování povinností, které jsou stanoveny soukromoprávním pracovním poměrem, nikdy nemůžou vést k trestně právní odpovědnosti.

³³ Viz § 7 a § 9 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

³⁴ Viz článek 4 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod

³⁵ VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, s. 126.

³⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 494.

³⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 494-495.

Primární služební povinností je zachovávat věrnost České republice, být při výkonu služby nestranný a zdržet se všeho, co by mohlo zpochybnit úředníkovu nestrannost. Plnit služební úkoly osobně, řádně a včas a prohlubovat si svou kvalifikaci dle pokynů nadřízeného služebnímu orgánu. Další povinností je poskytovat informace dle zákona číslo 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby a které v zájmu služebnímu úřadu nelze sdělovat jiným osobám. To neplatí, pokud byl zaměstnanec této povinnosti zproštěn. Povinnosti zachovávat mlčenlivost o služebních věcech může státního zaměstnance zprostit služební orgán. Vedoucího služebnímu úřadu může této povinnosti zprostit vedoucí nadřízeného služebnímu úřadu. Nemá-li služební úřad nadřízený služební úřad, může náměstek pro státní službu zprostit vedoucího služebnímu úřadu povinnosti zachovávat mlčenlivost. Náměstkyně pak může mlčenlivosti zprostit vláda nebo ministr vnitra, pokud je k tomu vládou pověřen. Je zákaz využívání postavení státního zaměstnance a to v souvislosti se zdržováním jednání, kde by byl zaměstnanec ve střetu zájmů. Dále zaměstnanec nesmí v souvislosti s výkonem služby přijímat dary nebo jiné výhody, které přesahují částku 300 korun českých. Zaměstnanec má také povinnost oznámit, že proti němu bylo zahájeno trestní stíhání a v jaké věci. Dále musí zastupovat představeného nebo účastnit se různých komisí pokud v této věci dostane příkaz. Jednou neméně důležitou povinností je chovat se jako řádný hospodář a dodržovat pravidla slušného chování. Při úředním ústním nebo písemném jednání s fyzickými osobami nebo právnickými osobami sdělí své jméno, popřípadě jména a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebnímu úřadu, v němž je zařazen. Představený musí kontrolovat, jestli jsou tyto povinnosti dodržovány a průběžně hodnotit své podřízené a udělovat jim jejich služební hodnocení, které je odstupňováno do čtyř úrovní. Služební hodnocení říká, zda zaměstnanec dosáhl buď vynikajících, dobrých, dostačujících nebo nedostačujících výsledků. Dalšími povinnostmi jsou respektování norem slušného chování, povinnost poskytovat zaměstnancům informace pro řádný výkon jejich služby.³⁸ Právní moc představeného hodnotit zaměstnance dle čtyřstupňového hodnocení je dle mého názoru subjektivní. Lepším řešením bych pokládal zavedení dvoustupňového hodnocení a to zda zaměstnanec splnil či nesplnil povinnosti, které mu jsou dané nadřízeným nebo zákonem.

³⁸ Viz § 77 a § 78 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

2.5 Práva státních zaměstnanců

Státní zaměstnanec v režimu státní služby musí mít z principu věci některá práva navíc, oproti zaměstnancům působícím v soukromém sektoru. Samozřejmě také díky výkonu své funkce musí být na některých právech naopak omezen.

Jeho základními právy podle služebního zákona jsou právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby, aby měl k dispozici na úřadu odbornou literaturu vztahující se k jeho činnosti, na veřejné užívání služebního označení, na prohlubování vzdělání, na plat a platový postup dle zákona, právo odmítnout vyřizovat úkoly, které nepatří do oboru služby, právo odmítnout splnění úkolu, který má podle jiného právního předpisu splnit představený, pokud nejde o zastupování. Podat ve věcech služebního vztahu stížnost a domáhat se zákonným způsobem svých práv vycházejících ze služebního poměru.³⁹ Možnost správní žaloby je důležitým aspektem. „*Jde o zásadní změnu v regulaci a v ochraně dosavadních práv zaměstnanců pracujících pro stát, bude zajímavé sledovat, jakým způsobem se judikatura služebních vztahů bude vyvíjet. Zejména ze začátku bude klíčové, jak budou správní soudy nahlížet na jednotlivá práva a povinnosti státních zaměstnanců a jak je budou vykládat. V první fázi se dá předpokládat, že judikatura bude velmi přísně sledovat otázku nastolení rovnosti v právech a povinnostech mezi státními zaměstnanci, ať pracují v jakémkoliv úřadě či instituci pro stát.*“⁴⁰

Omezení práv je možné jen v odůvodněných případech, které musí souviset s principy demokratického právního státu, jen na základě zákona a mezích, jež zákon stanovuje.⁴¹ To znamená, že správní úřad nemůže vnitřním předpisem omezovat práva zaměstnancům, neboť tento předpis nebo jeho část omezující tato práva by byly *contra legem*.

Představenému nepřísluší vykonávat právo na stávku, představený nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí. Ostatní státní zaměstnanci nesmí být členy řídicích nebo kontrolních orgánů obchodních korporací provozujících podnikatelskou činnost. Výdělečnou činnost může vykonávat předchozím souhlasem služebního orgánu, nevztahuje se na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočníka. Na činnosti v poradních nebo zvláštních orgánech ve veřejném sektoru a správu vlastního majetku. Vláda může v rámci systemizace stanovit služební místa představených, pro která

³⁹ Viz § 79 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě- II.* [online]. pravni prostor.cz, 24. října 2008 [cit. 21. února 2015]. Dostupné na <<http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-ii>>.

⁴¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část.* 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 495.

lze stanovit nebo sjednat zákaz konkurence. Vláda může v rámci systemizace dále stanovit služební místa státních zaměstnanců, na kterých se rozhoduje o zadávání veřejných zakázek nebo při výkonu práv a povinností zprostředkovatele při realizaci dotační politiky, pro která lze stanovit nebo sjednat zákaz konkurence.⁴² Ratio těchto omezení je snaha zajištění co největší nestrannosti a nezávislosti těch, kterých se dotýká.

2.6 Právní odpovědnost státních zaměstnanců

Právní odpovědnost státních zaměstnanců se dělí na kárnou odpovědnost a trestně právní odpovědnost.

2.6.1 Kárná odpovědnost

Kárné provinění je zaviněné porušení služební kázně. Odpovědnost za toto provinění má státní zaměstnanec nikoliv náměstek pro státní službu. V případě drobných provinění stačí, když představený toto jednání ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se zakládá do osobního spisu, ve kterém zůstává po dobu jednoho roku.⁴³

Kárné provinění je projednáváno v kárném řízení. „*Kárné řízení je řízení, jehož prostřednictvím se uplatňuje tzv. disciplinární odpovědnost. Toto řízení se vztahuje k porušení režimu vnitro organizačních vztahů, disciplíny, řádu, jenž platí uvnitř příslušný organizačních soustav.*“⁴⁴ V případě státní služby je řízení dvoustupňové a rozhodnutí je na kárných komisích, jejichž členy jsou státní zaměstnanci. Obligatorně musí být tři členné a jeden člen musí mít vysokoškolské magisterské právnické vzdělání. Komise může uložit čtyři druhy kárných opatření, kterými jsou písemná důtka, snížení platu až o patnáct procent na dobu tří měsíců, odvolání ze služební místa představeného nebo propuštění ze služební poměru. Při určení druhu kárného opatření by mělo být použito správní uvážení. Kdyby došlo k souběhu kárných opatření, uloží se jen za nejzávažnější provinění. Od kárného opatření je nutné upustit, byl-li zaměstnanec potrestán v témže případě soudem nebo jiným správním orgánem. Odpovědnost zaniká, pokud do jednoho roku od provinění nebylo zahájeno řízení. Každé rozhodnutí o uložení kárného opatření se ukládá do osobního spisu zaměstnance.⁴⁵

⁴² Viz § 80 až § 83 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ Viz § 88 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. Lexikon: správní právo. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch - Sagit, 2002, s. 153.

⁴⁵ Viz § 89 a § 91 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

2.6.2 Trestně právní odpovědnost

Trestně právní odpovědnost úředníků pracujících ve státní správě je obsažena v zákoně 40/2009 Sb., trestní zákoník. Jednou z podmínek je, že trestný čin se stal výkonem pravomoci a odpovědnosti státního zaměstnance.⁴⁶ „*Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“⁴⁷ Tím má zákon na mysli potrestání v disciplinárních řízeních.

Nejdříve si musíme definovat úřední osobu, která působí ve státní službě a tou je, „*člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci.*“⁴⁸ V trestním zákoníku je charakterizováno, které činy mohou spáchat výhradně úřední osoby. Těmito činy jsou trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, konkrétně díl druhý. Subjektivní stránkou těchto trestných činů je především úmysl (nutná podmínka) a není vyloučena ani nedbalost.⁴⁹ Mezi konkrétní provinění obsažené v trestním zákoníku patří zneužití pravomoci úřední osoby. To znamená, že úřední osoba úmyslně způsobí někomu újmu, závažnou škodu nebo opatří své osobě nebo jiné neoprávněný prospěch. Dalším jednáním je maření úkolu úřední osoby z nedbalosti, přijetí úplatku nebo podplacení. Maření úkolu úřední osoby znamená, že úředník zmaří nebo podstatně stíží splnění úkolu a to i z nedbalosti. Přijetí úplatku musí být v souvislosti s věcmi, které se dotýkají veřejného zájmu.⁵⁰

Státní zaměstnanci se v souvislosti s výkonem své funkce mohou dopustit dalších přečinů, jako jsou neoprávněné nakládání s osobními údaji, ohrožení státního nebo služebního tajemství a jiné. Exkulpace trestní odpovědnosti s námitkou, že zaměstnancovo jednání bylo učiněno na příkaz nadřízeného, není možná, protože služební zákon výslovně zakazuje splnit takový příkaz.⁵¹

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 497.

⁴⁷ Viz § 12 odst. 2 zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ Viz § 127 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství Leges, 2014, s. 836-838.

⁵⁰ Viz § 329 až § 331 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 497.

2.7 Organizace státní služby

V souvislosti s nabytím účinnosti zákona o státní službě byla na ministerstvu vnitra zřízena funkce náměstka pro státní službu. V tomto šestiletém období jím je Josef Postránecký, který byl jmenován vládou na návrh předsedy vlády, na základě výběrového řízení.⁵² Pozice byla vytvořena z důvodu neshody na vzniku generálního ředitelství státní služby, kde by jako vedoucí úředník působil generální ředitel. Úkolem náměstka pro státní službu bude usměrňování počtu státních úředníků a výdajů na jejich platy. Dále má za úkol každoročně připravit systemizaci v součinnosti s ministerstvem financí a podléhající schválení vládou. Ta stanoví počty míst potřebných pro řádný výkon služby a objem prostředků, které mají být vynaloženy na platy úředníků. Jeho dalšími úkoly budou příprava návrhu právních předpisů přímo působících na státní službu a interních normativních aktů (služebních předpisů) a koordinace vzdělávání ve službě.⁵³

Ve státní službě ještě navíc působí personální ředitel pro státní službu, který je jmenován stejně jako náměstek pro státní službu.⁵⁴

Na každém ministerstvu bude vytvořena funkce státního tajemníka, kterého bude jmenovat vláda na návrh příslušného ministra nebo vedoucího úřadu vlády na pět let na základě výběrového řízení. Tajemník bude mít pravomoc na základě výběrových řízení jmenovat náměstky pro řízení sekce nebo ředitele sekce, ředitele odboru a vedoucího oddělení. Státní tajemník bude řídit organizační věci služby, správu služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a vedoucího služebního úřadu podřízeného ministerstvu. Toho bude jmenovat na základě výběrového řízení ten, komu to určí zákon. Tajemník v případě změny pracovních poměrů a ukončení pracovních poměrů bude tyto změny povinen postoupit k projednání příslušnému členu vlády nebo vedoucímu úřadu vlády.⁵⁵

⁵² Viz § 52 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 498.

⁵⁴ Viz § 56 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ Viz § 15, § 53 až § 55 a § 57 až § 59 zákona č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

3 Etika ve službě

Etika má svůj původ až v dávné antice. Zasahuje nás ve všech oblastech života a působí na nás na všech pracovištích, školách a samozřejmě také na vědeckých pracovištích. Etika rozlišuje, které chování je společensky konformní nebo nekonformní.⁵⁶ Objektem etického zkoumání je morálka. Pojmy etika a morálka jsou ve společnosti považovány jako synonyma, ale tohle označení je přinejmenším nepřesné, neboť etika je filozofická disciplína a morálka znamená způsob, jakým se člověk chová k sobě a ostatní členům společnosti, nelze samozřejmě opomenout ani přírodu.⁵⁷ Každou chvíli našeho života se střetáváme s chováním, které je morální nebo amorální. V rozdílu, jestli je chování morální nebo amorální, mnohdy leží tenká hranice, jež se dá velice špatně definovat, neboť se zde občas střetává názor majoritní části společnosti s názorem minoritním.

Lze také pozorovat rozdíl mezi právem a morálkou. Dodržování zákonů je považováno jako základ dobrého života ve většinové společnosti, ale morálka je některými lidmi považována za čistě jejich soukromou věc, za kterou se zodpovídají jen sami sobě. Největší diferencí z pohledu práva je, že právo je kodifikované, jsou předem stanoveny sankce za jeho porušení, právo může být i nemorální a nemůže nikdy pokrýt všechny činnosti člověka.⁵⁸

Diferenciace etiky jako vědy od morálky je obsažena v soustavné analytické kritice existujících morálních pravidel. Jejimi hlavními funkcemi je kognitivní, regulační, výchovná, kulturní a společenská funkce.⁵⁹ Tyto funkce dohromady tvoří jeden celek, jenž napomáhá lepšímu prosazování etických a morálních pravidel v celé společnosti.

Ve veřejné správě se používá pododvětví etiky sociální etika. „*Sociální etika na rozdíl od etiky individuální, jež si všímá mravního profilu a chování osobnosti, zkoumá mravní normy a principy společenského života lidí v institucionálním měřítku i neinstitucionálním měřítku.*“⁶⁰ V institucionálním měřítku se zabývá chováním úředníků působících ve službě státu a také jejich morálními vlastnostmi, jako je například slušnost, vlídné chování

⁵⁶ THOMPSON, Mel. *Přehled etiky* Praha: Vydavatelství Portál, 2004, s. 11.

⁵⁷ REMIŠOVÁ, Anna, TRENČIANSKÁ, Elena. *Etika a morálka: teoria a realita*. Bratislava: Vydavatelství Sprint 2 s.r.o., 2012, s. 13-14.

⁵⁸ REMIŠOVÁ, Anna, TRENČIANSKÁ, Elena. *Etika a morálka: teoria a realita*. Bratislava: Vydavatelství Sprint 2 s.r.o., 2012, s. 27-29.

⁵⁹ REMIŠOVÁ, Anna, TRENČIANSKÁ, Elena. *Etika a morálka: teoria a realita*. Bratislava: Vydavatelství Sprint 2 s.r.o., 2012, s. 84-85.

⁶⁰ HODOVSKÝ, Ivan, SEDLÁK, Jiří. *Etika ve společnosti a povoláních*. Olomouc: Univerzita Palackého – pedagogická fakulta, 1994, s. 7.

a nemůžeme opomenout nestrannost. Hlavní zaměření je na použití těchto vlastností v praxi vůči třetím stranám, protože státní správa je službou veřejnosti.

V evropském společenství tradičně bylo postavení úředníků upřesňováno ve vnitřních předpisech tohoto společenství.⁶¹ Základními hodnotami evropské veřejné správy je veřejná správa jako služba, která je nezávislá, odpovědná, efektivní a transparentní. Na tyto hodnoty navazují předpisy evropské komise, kterými jsou kodex řádného úředního chování, služební řád a pokyny týkající se darů a pohoštění.⁶²

Česká správní praxe není ve věcech etických kodexů pozadu. Ty jsou vydávány jak na úrovni ministerstev, tak i v rámci lokální úrovně na krajských a obecních úřadech. Cílem těchto kodexů je stanovit morální a etické standardy chování úředníků ke kolegům a veřejnosti.⁶³

3.1 Lidský faktor

Personální složka je jednou z nejdůležitějších složek veřejné správy a určuje její kvalitu. Role zaměstnance státu se vyvíjela v souladu s potřebami občanské správy po celou dobu historie a jejího společenského vývoje.⁶⁴ Pro její dobrý vývoj je potřeba dodržování etických principů, které jsou používány pro rozhodování v organizaci. Prvním principem je utilitaristický princip (rozhodování přinášející co největší prospěch lidem v organizaci), princip profesní etiky (schopnost obhájit svůj záměr před zaměstnanci a veřejností), dalším je tzv. „zlaté pravidlo“ (chovejte se tak, jak chcete, aby se jiní chovali k vám), princip konvenční etiky (neporušujte předpisy a zákony při uspokojování vlastních zájmů), princip etiky odpovědnosti (převzetí odpovědnosti za důsledky rozhodnutí), princip intuitivní etiky (při rozhodování se spoléhat na vlastní intuici) a kantovský princip (to je takové jednání, které minimalizuje porušování práv určitých osob nebo skupiny osob).⁶⁵

Zaměstnanci ve veřejném sektoru jsou zaměstnáváni na základě dvou systémů a to kariérního a pozičního. Kariérní systém znamená celoživotní zaměstnání ve státní správě,

⁶¹ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo* Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 55.

⁶²EVROPSKÁ KOMISE. *Transparentnost: Kodex řádné správní praxe*. [online]. ec.europa.eu/, 4. listopadu 2014 [cit. 13. července 2015]. Dostupné na < http://ec.europa.eu/transparency/code/index_cs.htm >.

⁶³ POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo* Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 55.

⁶⁴ LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga, ŠELEŠOVSKÝ, Jan, ŠPAČEK, David. *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisti územně samosprávných celků)* Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 2012, s. 7.

⁶⁵ BLÁHA, Jiří, DYRT, Zdeněk. *Manažerská etika* Praha: Vydavatelství Management press, 2003, s. 67.

legislativně předepsané povyšování, princip trvalosti a nezrušitelnosti pracovního poměru, princip seniority. Poziční systém je založen na přijímání uchazeče na konkrétní pozici, povyšování podle zásluh a neplatí zde princip seniority.⁶⁶ U nás a v celé kontinentální Evropě převládá kariérní systém.

Žádný systém nemůže fungovat bez uvědomělých zaměstnanců, kteří jsou ztotožnění s cíli instituce, obzvláště v sektoru veřejné správy, kde by měla být motivace zaměstnanců na prvním místě, aby nepodléhali různým svodům a plnili své úkoly svědomitě ve prospěch všech občanů. Základem dobrého řízení lidských zdrojů v této oblasti je snažit se rozdělit personální vedení od politického. Nepůjde to ale nikdy úplně striktně rozdělit, protože žijeme v liberální demokracii, kde se často střídají vlády rozdílně nahlížející na veřejný zájem a na to co je a co není etické. I přesto by si měl úředník zachovat vlastní integritu a být schopný nezávislého uvážení. Celospolečenský tlak nutí úředníky používat vlastní morální hodnoty pro určitá rozhodnutí, protože je rozdíl v morální povinnosti, když jsou soukromými osobami oproti tomu, když zastávají funkci úředních osob. Slepá loajalita vládě by znamenala popření pluralitní společnosti, která je postavena na více hodnotách. Tyto osoby by si měly vzít příklad z akademické půdy, například v intenzivním a objektivním studování a v rozhodování obtížných případů a mít touhu dobrat se za každou cenu pravdy, ať už je jakákoliv. V případě chyb se pokusit o co nejrychlejší napravení, stáhnutí a zrušení špatných návrhů a rozhodnutí.⁶⁷

„Osobní hodnoty veřejných zaměstnanců jsou nejdůležitějším prvkem v etice veřejné služby. Tyto hodnoty mají různé zdroje, které zahrnují rodinné pozadí a prvotní socializaci úředníků; jejich vzdělání; jejich volbu kariéry a výběr v okamžiku přijetí do služby; školení a socializaci po nástupu do služby; postupně měnící se hodnoty ve společnosti; vliv politického prostředí; zakotvení některých hodnot a jiných faktorů v ústavách, kodexech a pravidlech; požadavky národního (a někdy mezinárodního) práva“⁶⁸. Jednou z nejdůležitějších hodnot je zodpovědnost ke svému úřadu a k občanům, kteří využívají služeb úřadu.

Nolanova komise stanovila sedm principů veřejného života, které jsou zaměřeny na držitele úřadu. Těmito principy jsou:

⁶⁶ LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga, ŠELEŠOVSKÝ, Jan, ŠPAČEK, David. *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisti územně samosprávných celků)* Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 2012, s. 9-10.

⁶⁷ CHAPMAN, Richard a kol. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí* Praha: Vydavatelství SLON, 2003, s. 191-192, 253.

⁶⁸ CHAPMAN, Richard a kol. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí* Praha: Vydavatelství SLON, 2003, s. 139-140.

Nezištnost – Rozhodování výhradně na základě veřejného zájmu bez snahy získání vlastního finančního nebo materiálního prospěchu.

Integrita – Nemít finanční nebo jiný závazek, který by ovlivňoval úřední povinnosti.

Objektivita – Rozhodování podle zásluh.

Odpovědnost – Podrobení se kontrole své veřejné činnosti a rozhodování a vyvození odpovědnost při prohřešení.

Otevřenost – Otevřenost při zdůvodňování svého rozhodnutí. Omezení informací v případě veřejného zájmu.

Čestnost – Deklarace soukromých zájmů, které jsou propojeny s veřejnými povinnostmi a řešení konfliktu mezi nimi.

Vedení – Prosazování a podporování předešlých principů.⁶⁹

3.2 Korupce

Korupce je velkým problémem společnosti už od jejího počátku až po dnešek a nikdy nejspíše nebude uspokojivě vyřešen. Není rozdíl mezi korupcí v totalitních a demokratických státech, takže to nemůžeme ani nazvat jako tzv. daň za svobodu. Podrobnějším zkoumáním se dá zjistit, že čím víc je stát transparentnější, tím je menší prostor pro korupci.

„Korupci je možné charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbena materiální či nemateriální odměna poskytnuta.“⁷⁰

Korupce se dá taktéž nazvat jako speciální druh krádeže, který se především odehrává ve veřejném sektoru a negativně působí ať už na státní rozpočet nebo rozpočty územně samosprávných celků. Základními body pro boj s korupcí by měly být rozvoj etických hodnot ve společnosti, odhalování korupčních kauz ve veřejné správě a projekty, jejichž primárním cílem je odhalování korupce ve veřejné správě.⁷¹

⁶⁹ CHAPMAN, Richard a kol. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí* Praha: Vydavatelství SLON, 2003, s. 261-262.

⁷⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Jak definovat pojem korupce?* [online]. mvcr.cz, 26.března [cit. 26. března 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>>.

⁷¹ NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. *Program*. [online]. nfpk.cz, 13. července 2014 [cit. 13. července 2015]. Dostupné na <<http://www.nfpk.cz/program-2014>>.

Na základní body boje proti korupci musí navazovat legislativní změny, zlepšení vymahatelnosti práva, nezávislé prošetření a rozhodnutí v kauzách značného rozsahu.⁷²

Největším problémem je ale korupce ve veřejné sféře, ať už se děje na půdě různých úřadů nebo dokonce i na půdě zákonodárných sborů, jako je Senát České republiky nebo Poslanecká sněmovna České republiky. Na půdě poslanecké sněmovny se udály dvě sporné situace, které judikoval Nejvyšší soud. V jednom případě rozhodoval Nejvyšší soud České republiky svým usnesením ze dne 3. října 2012, spisová značka 11 TCU 135/2012, které se týkalo poslance Víta Bárty, jenž měl údajně předat úplatek svým poslancům na poslaneckém klubu strany Věci veřejné. V jeho obhajobě stálo, že šlo o bezúročnou půjčku, kterou poskytli poslancům svého klubu z důvodu, že si nevědomě zdanili své poslanecké náhrady. Nejvyšší soud se usnesl, že je Vít Bárta vyňat z trestně právní exempce, protože jeho nedokázané korupční jednání spáchal na půdě poslanecké sněmovny nebo v jejích prostorách. Údajné korupční jednání bylo nazváno projevem na půdě poslanecké sněmovny.⁷³ Na základě tohoto rozhodnutí nemohlo být dokázáno, jestli šlo o korupční jednání.

Boj s korupcí ve státní správě je v každém programovém prohlášení vlády. Ani nyní tomu není jinak. Proto vláda stanovila koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a akční plán pro rok 2015. Koncepce stanovila základní principy a těmi jsou výkonná a nezávislá exekutiva, transparentní a otevřený přístup k informacím, hospodárné nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti. Akční plán navrhuje legislativní a nelegislativní změny v boji proti korupci.⁷⁴

⁷² KONIECZNY, Janusz. *Legislativa: aktuální přehled o protikorupčních legislativních změnách*. [online]. nfpk.cz, 13. listopadu 2013 [cit. 13. července 2015]. Dostupné na < <http://www.nfpk.cz/legislativa> >.

⁷³ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. října 2012, sp. zn. 11 TCU 135/2012

⁷⁴ KUBOVÁ, Radana. *Vláda schválila klíčové dokumenty pro boj s korupcí*. [online]. korupce.cz, 16. prosince 2014 [cit. 1. března 2015]. Dostupné na < <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/vlada-schvalila-klicove-dokumenty-pro-boj-s-korupci-125476/> >.

Tabulka č. 1 : Demonstrativní výčet navrhovaných legislativních a nelegislativních opatření.

Opatření	Předkladatel
Výkonná a nezávislá exekutiva	
Vyhláška, kterou se stanoví obsah, rozsah a další náležitosti úřednické zkoušky	Ministerstvo vnitra
Pravidla pro vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech	Ministerstvo vnitra
Zpracování jednotných pravidel pro přípravu služebních předpisů upravujících pravidla etiky státního zaměstnance	Ministerstvo vnitra
Transparentnost a otevřený přístup k informacím	
Novela zákona o svobodném přístupu k informacím	Ministerstvo vnitra
Školící kurz zaměřený na publikaci a práci s otevřenými daty	Ministerstvo vnitra
Hospodárné nakládání s majetkem státu	
Nový zákon o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě	Ministerstvo financí
Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Rozvoj občanské společnosti	
Dotazníkový průzkum mezi zaměstnanci státní správy k problematice oznamování korupce	Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
Analýza možnosti zřízení centra pro oznamovatele korupce	Ministerstvo financí/ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu

Zdroj: Vláda ČR [online]. vlada.cz, [cit. 1. srpna 2015]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/Akcni-plan-na-2015.doc>>.

Veřejná správa, přesněji její služební úřady, jsou s pravidelností u nás na prvních příčkách sektorů, které jsou nejvíce ohroženy korupcí. Je celá řada důvodů a to špatná legislativa, špatný systém veřejných zakázek, politické jmenování některých úředníků do

důležitých funkcí a také úmyslná nebo neúmyslná špatná dozorová činnost státních úředníků.⁷⁵

3.3 Etické kodexy

Etické kodexy se vyvíjejí dlouhou dobu, nejsou záležitostí posledních let. Za vůbec první kodex zabývající se etikou můžeme označit Hippokratovu přísahu, které vznikla přibližně kolem roku 400 před naším letopočtem. Následně vznikaly kodexy mravních norem mnišských řádů, kodexy určující mravní jednání mistrů a tovaryšů a nelze opomenout kodexy života studentů a mistrů středověkých univerzit a mnoho dalších.⁷⁶ Dá se pozorovat, že etický kodex měla každá významnější organizace v naší historii.

Etický kodex by měla mít i v dnešní době každá větší organizace bez rozdílu, jestli se řídí veřejným nebo soukromým právem. Jeho základem by měly být vztahy uvnitř organizace mezi vedením organizace a zaměstnanci, taktéž mezi zaměstnanci samotnými a vnější vztahy mezi institucí a občany ve veřejném sektoru, v soukromém mezi institucí a zákazníky. Tento kodex je vůči veřejnosti dobrým marketingovým tahem, protože má pozitivní vliv na vnímání lidí a motivuje budoucí zaměstnance, pro které je etika jednou ze zásadních lidských hodnot. V sektoru veřejné správy je pro dobrou správu důležité získávat takovéhle zaměstnance. Každý kodex by měl být přesně připraven pro potřeby instituce a stanovit i řešení historických problémů a dilemat dodržování morálních hodnot.⁷⁷

Při vzniku nových etických kodexů se používají dva rozdílné přístupy a to skandinávský a americký model. Největší rozpor mezi těmito modely vzniká už při jejich vzniku. U skandinávského modelu na něm participují všichni zaměstnanci. U amerického modelu je to úkol managementu.⁷⁸ Ačkoliv nejlepším modelem pro veřejnou správu je skandinávský model, pozorováním a rozhovory se zaměstnanci veřejného sektoru jsem zjistil, že téměř vůbec není používán. To považuji za chybné rozhodnutí.

Základními požadavky při vzniku každého etického kodexu je uvedení etických činností jak z pohledu přítomnosti, tak z pohledu budoucnosti. Obecnost, operativnost,

⁷⁵ BUREŠ, Radim. *Veřejná správa jako korupční problém*. [online]. transint.xred.cz , 16. prosince 2014 [cit. 1. března 2015]. Dostupné na <http://transint.xred.cz/doc/projekty/NIS/Konference/Radim_Bures_TI_Verejna_sprava_jako_korupcni_proble m.pdf>.

⁷⁶ BLÁHA, Jiří, DYRT, Zdeněk. *Manažerská etika* Praha: Vydavatelství Management press, 2003, s.98.

⁷⁷ URBAN, Jan. *Jak vytvořit etický kodex organizace*. [online]. kariera.ihned.cz , 26. října 2011 [cit. 1. března 2015]. Dostupné na <<http://kariera.ihned.cz/c1-5354960-jak-vytvorit-eticky-kodex-organizace>>.

⁷⁸ BLÁHA, Jiří, DYRT, Zdeněk. *Manažerská etika* Praha: Vydavatelství Management press, 2003, s.109.

a dostatečná aplikovatelnost jsou jedny z dalších požadavků. Na přípravě by se měli podílet všichni zaměstnanci svými věcnými připomínkami. Zpracování konečné verze náleží vedoucím pracovníkům.⁷⁹

Ve veřejné správě by měly všechny etické kodexy vycházet z modelového etického kodexu chování veřejných úředníků, který byl jako doporučení Rady Evropy vydán v roce 2010. Modelový kodex obsahuje podmínky chování veřejných úředníků a jeho porušení by mělo vést k disciplinárnímu řízení. Ustanovení kodexu je následující: úředník musí být neutrální, nesmí se pokoušet mařit politiku a činnost veřejné správy a povinností je také loajlnost vůči svému vedení. Pokud je po něm vyžadována nezákonná činnost nebo jiná činnost odporující dobré správě, musí takovou věc nahlásit podle předem stanoveného postupu. Střet zájmů by měl být vyřešen před nastoupením do služebního poměru, je to na osobní odpovědnosti úředníka. Dále je zákaz vykonávání jakýchkoli funkcí, které nejsou slučitelné s výkonem služby veřejného úředníka, nebo jestli by tato činnost či funkce jeho postavení znevažovala. Soukromí musí být chráněno a respektováno a s vydanými prohlášeními souvisejícími s kodexem musí být nakládáno důvěrně. Vedoucí pracovníci musí zajistit, aby přijatí zaměstnanci na základě předběžné kontroly byli dostatečně kvalitní, ztotožňující se s cíli a politikou svého úřadu. Mají odpovědnost za kontrolu a řízení, činí preventivní opatření a školení, aby cíle úřadu byly naplňovány, pátrají po příznacích korupce. Veřejný zaměstnanec nesmí vykonávat svůj úřad k tomu, aby získal výhodu pro přijetí do jiného zaměstnání.⁸⁰

Ve veřejné správě na území České republiky je základem etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy vydaný usnesením vlády České republiky ze dne 15. května 2012, jenž se opírá o zásady spravedlnosti vyplývající z českého a evropského kulturního dědictví. Každý člověk zastávající funkci úředníka ve veřejné správě je povinen ho ctít a respektovat. V jednotlivých člancích jsou stanoveny zásady, na kterých tento etický kodex stojí. Těmi jsou zákonnost, objektivní rozhodování, aby nebylo vnímáno jako nespravedlivé, profesionalita, nestrannost, rychlé a efektivní jednání. Jako modelový evropský etický kodex se zabývá střetem zájmů, korupcí, hospodárným nakládáním s veřejnými prostředky, mlčenlivostí, informování veřejnosti, není dovoleno vykonávat veřejnou činnost, která by snižovala důvěru v úřad a v celou veřejnou správu. Neméně důležitým prvkem je dobré reprezentování úřadu na veřejnosti. Porušení tohoto kodexu je považováno jako porušení

⁷⁹ Tamtéž

⁸⁰ POMAHÁČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo* Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012, s. 57-58.

zákoníku práce se všemi důsledky z toho vyplývajícími.⁸¹ Toto ustanovení není dostatečně využíváno, proto tento a mnoho etických kodexů jsou prakticky nevyimadatelné.

⁸¹ Usnesení vlády České republiky č. 331/2012 Sb., o etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy

4 Etické kodexy a jejich dopad na státní službu

Dopad vědního oboru etiky a etických kodexů na státní správu není vůbec malý. Dá se sledovat od nového tisíciletí, kdy u různých organizací v České republice přibývá morálních a etických kodexů, kterými se tyto organizace chtějí řídit. Pozadu by nemělo zůstat ani školství a zavést koncepční řešení, aby byla výchova k etice jako povinný předmět v některých ročnících na základních, středních, vyšších odborných a vysokých školách, protože bude-li občanům neustále vštěpováno, že etika a morálka je jednou z nejdůležitějších lidských hodnot, určitě to do budoucna přinese pozitivní výsledky, jež budou ku prospěchu celé společnosti.

Ve státní správě, taktéž v uvedeném období, bylo schváleno a uvedeno do praxe mnoho etických kodexů. Téměř každý úřad státní správy a úřady územně samosprávných celků mají svůj etický kodex, který vychází především z etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy vydaný usnesením vlády České republiky ze dne 25. května 2012. Tento kodex se dá nazvat jako modelový kodex pro českou veřejnou správu. S ohledem na změny a nové problémy ve veřejném sektoru je potřeba nového etického kodexu, který by zastřešoval celou veřejnou správu.

Důsledek etického kodexu na státní zaměstnance není bezvýznamný, neboť jeho cílem je dotýkat se činností, na základě kterých může laická i odborná veřejnost hodnotit, jestli státní služba plní jeden ze svých prioritních principů, kterým je princip veřejné správy jako služby občanům.

V následujících kapitolách se budu zabývat dodržováním etiky a etických kodexů zaměstnanci veřejné správy a případnými důvody, proč nejsou dodržovány, a úvahou nad důležitostmi přijetí nového etického kodexu.

4.1 Úvaha nad dodržováním etiky etických kodexů zaměstnanci ve veřejné správě

Dodržování etických a morálních hodnot je elementární povinností státního zaměstnance, ale ne vždy je tomu tak. Zásadními etickými problémy jsou především střet zájmů a korupce.

Střet zájmů je jednou ze zásadních otázek. K tomu, abychom mohli předcházet střetu zájmů, by bylo vhodné změnit zákon o střetu zájmů, v kterém by se stanovilo, že nemůžou ve

volbách kandidovat občané, kteří tvoří úřednický aparát úřadu státní správy a územní samosprávy, kde by měli v ideálním případě působit občané, kteří jsou nestranní a nezávislí na politické moci. Nyní inkompatibilita funkcí nastane až po zvolení do funkce poslance nebo senátora. V zájmu nezávislé veřejné správy je důležité požadovat i určité omezení práva těchto státních zaměstnanců v nemožnosti kandidovat bez rozdílu, ať už ve volbách do místních samospráv v obecních a krajských volbách, nebo ve státních volbách do senátu, poslanecké sněmovny a nelze také opomenout ani volby do úřadu prezidenta republiky. Tato změna je podle mne možná, neboť neodporuje listině základních práv a svobod konkrétně článku 20 odstavec 3 „*Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.*“⁸² Neboť dle mého názoru hrozí zneužívání úřadu státními úředníky v předvolební kampani. Zneužití mohou být informace, které úředník během své praxe nabyl, nebo může využít svůj úřad jako reklamu v předvolební kampani.

Nemenším problémem je otázka korupce a především whistleblowingu. Tento pojem znamená upozornění zaměstnance na nezákonné, neetické či jiné nemorální chování instituce nebo organizace. Nás na prvním místě zajímá oznamování korupce ve státních institucích. Bylo by žádoucí tento značný problém řešit nějakou legislativní změnou, která by více ochraňovala oznamovatele korupce. Jestliže nenastanou zásadní změny, nemůžeme počítat s tím, že státní zaměstnanci, kteří jsou svědky tohoto protiprávního jednání, ho budou více oznamovat, když nebudou mít dostatečnou ochranu jako oznamovatel tohoto závažného trestného činu.

Osobní zkušeností jako student na praxi na obecním úřadě jsem svým pozorováním zjistil, že dodržování etických pravidel není na všech úřadech akutní problém. Důležitým prvkem je přístup celé instituce (obecního úřadu) ke svým úředníkům a dobré vedení vedoucích pracovníků, kteří působí jako vzor pro ostatní, neboť jak známé latinské přísloví praví „slova povzbuzují, příklady táhnou“.

4.2 Úvaha nad důležitostí přijetí nového etického kodexu

V dnešním rychle se měnícím právním prostředí znovu nastala potřeba změny etického kodexu, který bude zastřešovat celou veřejnou správu. Dle mého názoru by stálo za

⁸² Viz článek 20 odst. 3 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod

to se zamyslet nad změnou postupu při přijímání etického kodexu zaměstnanců veřejné správy. Doposud byl přijímán usnesením vlády, ale nebylo by špatným řešením nový etický kodex přijmout formou zákona.

Tento kodex by měl jako nyní být především obecným a dávat možnost úřadům, aby mohly dle vlastních potřeb udělat svůj vlastní etický kodex, který ale nesmí tomuto obecnému kodexu odporovat. Primárními principy obecného kodexu jako nyní se stanou zákonnost, nestrannost, rozhodování, profesionalita, rychlé a efektivní jednání, střet zájmů, hospodárnost a jiné. Mým návrhem de lege ferenda je zařazení whistleblowingu a stanovení takzvané etické komise, která by se zabývala těmi nejzávažnějšími porušeními etiky, které by způsobili zaměstnanci veřejné správy. Tato etická komise by se skládala z patnácti členů. Pět členů by bylo nominováno z akademické sféry, přesněji ze čtyř fakult veřejných vysokých škol, které se zabývají právem a to jsou Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni. Nominovaní lidé musí být odborníci na veřejnou správu a nezpochybnitelné morální autority (jako všichni členové etické komise), které bude jmenovat rada vysokých škol. Dalších pět členů je nominováno prezidentem republiky z bývalých státních úředníků. Poslední 5 členů do této komise nominuje Soudcovská unie České republiky ze svých členů.

U ostatních úřadů jako je například Obecní úřad s rozšířenou působností Kravaře nebo Magistrát města Opavy bych použil skandinávský model tvorby etického kodexu, kde se na tvorbě etického kodexu budou podílet vedoucí pracovníci v součinnosti se svými podřízenými. Důležitý je také pohled z vnějšku a ten by byl zajištěn dotazníkovým šetřením mezi návštěvníky úřadu.

Závěr

V mé práci jsem se zaměřil na to, abych charakterizoval veřejnou správu, státní službu, etiku a etické kodexy. Ve veřejné správě bylo důležité charakterizovat její pojem, materiální a formální hledisko veřejné správy a rozdělení veřejné správy na státní správu a samosprávu. U státní služby bylo primární zaměření na její historický vývoj a nový služební zákon a jeho zhodnocení. U etických kodexů to byl význam etiky jako takové z pohledu na lidské zdroje a korupci, která se v poslední době stala velkým problémem, jehož řešení je dokonce prioritou každé vlády, která má návrh jeho řešení definován ve svém programovém prohlášení.

Služební zákon bylo důležité charakterizovat z historického hlediska od dob státní služby v období rakouskou-uherské monarchie, přes období první republiky, totalitních států, až po dnešní dobu. Z této historie více méně nový služební zákon vychází. Ten by se měl stát zárukou toho, že nová státní služba bude více nestranná a nezávislá. Což by mělo být hlavním cílem do budoucna. Neboť nestrannost a nezávislost je základem pro kvalitní fungování veřejné správy jako celku. I když ne všechny instituce veřejné správy spadají pod tento zákon, například Policie České republiky, městské policie, orgány místních samospráv a další. Ale také u nich bych požadoval naplnění tohoto cíle, aby mohla být veřejná správa skutečně službou občanům a ne nikomu jinému.

Větší nezávislost je důležitá především u rozhodovací praxe zaměstnanců, kteří působí ve veřejné správě, neboť dává úředníkovi lepší schopnost odolávat tlaku politiků a jiných klientelistických skupin, které jsou mnohdy na politiku napojené.

Důležitým prvkem ve veřejné správě je etika, etické kodexy a jejich důsledné uplatňování a vymahatelnost. V současné době vymahatelnost etických kodexů je velice malá až žádná, proto by i u tohoto problému stálo za to, aby se politická reprezentace pokusila o jeho řešení například stanovením závaznosti etických kodexů. Neboť vždy bude docházet k nějakému porušování etických kodexů. Z důvodu, že zaměstnanci ve státní správě jsou každý jiný a mají odlišné morální vlastnosti a jinou schopnost odolávat stresu, se kterým se v této práci setkávají téměř denně, jako v každém povolání, kde se pracuje s lidmi a obrovským rozpočtem.

Cílem mé práce bylo popsání nového služebního zákona, jenž nabyl tohoto roku účinnosti. Jeho základními pojmy jsou obory státní služby, služební vztahy a služební povinnosti. Jejich dodržování (dobré fungování) je základem pro dobré fungování pracovně-právních vztahů na pracovištích (úřadech). S tímto souvisí organizace státní služby, kde podle

organizační struktury je hlavní nadřízeným náměstek pro státní službu působící na Ministerstvu vnitra České republiky, kterým v tomto šestiletém období bude Josef Postránecký. Dále ve státní službě budou působit státní tajemníci na každém ministerstvu, kteří budou vybráni podle výsledků výběrového řízení, a jejichž úkolem bude také na základě výběrových řízení jmenovat náměstky pro řízení sekce nebo ředitele sekce, ředitele odboru a vedoucího oddělení. Tento státní tajemník bude dle služebního zákona jejich první nadřízený a bude mít v kompetenci jejich vedení a hodnocení. Důležité bylo i blíže se podívat na práva státních zaměstnanců a jejich kárnou a trestně právní odpovědnost, jež musí být z logiky věci více upravená než u zaměstnanců v soukromém sektoru. Samozřejmostí je, že na ně jsou kladeny daleko větší nároky v dodržování etiky a etických kodexů, i když dodržování etiky by mělo být morálním standardem každého člověka v naší společnosti. Můj návrh v této práci byl, aby se etika povinně vyučovala na všech druzích škol, které v České republice máme, protože můžeme sledovat nedodržování základních etických pravidel (každý den) nejen od úředníků, ale taktéž od návštěvníků úřadů. Já se v souvislosti s tímto problémem zabýval především souvislostí etiky, etických kodexů a jejich dopadem na státní službu.

Myslím si, že jsem stanovený cíl mé bakalářské práce splnil, a při podrobném zkoumání nového zákona o státní službě a etiky, ať už z pohledu práva nebo z pohledu filozofie, jsem došel k mnoha novým zajímavým poznatkům, které využiju jako budoucí zaměstnanec veřejné správy.

Seznam použitých zdrojů (bibliografie)

Monografie:

1. BLÁHA, Jiří, DYRT, Zdeněk. *Manažerská etika* Praha: Vydavatelství Management press, 2003, s. 67.
2. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012. 792 s.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer, 2014. 242 s.
4. HODOVSKÝ, Ivan, SEDLÁK, Jiří. *Etika ve společnosti a povoláních*. Olomouc: Univerzita Palackého – pedagogická fakulta, 1994. 165 s.
5. CHAPMAN, Richard a kol. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí* Praha: Vydavatelství SLON, 2003. 263 s.
6. JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích: Od počátku státu do současnosti*. Praha: Vydavatelství Lidové noviny, 2005. 570 s.
7. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 4. vydání. Praha: Vydavatelství Leges, 2014, s. 836-838.
8. REMIŠOVÁ, Anna, TRENČIANSKÁ, Elena. *Etika a morálka: teoria a realita*. Bratislava: Vydavatelství Sprint 2 s.r.o., 2012, s. 13-14.
9. LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga, ŠELEŠOVSKÝ, Jan, ŠPAČEK, David. *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisti územně samosprávných celků)* Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 2012. 177 s.
10. POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo* Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2012. 158 s.
11. PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon: správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch - Sagit, 2002. 683 s.
12. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s.
13. THOMPSON, Mel. *Přehled etiky* Praha: Vydavatelství Portál, 2004, s. 11*sti*. Praha: Vydavatelství Lidové noviny, 2005. 197 s.
14. VAVERA, František a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, s.

15. VESELÁ, Monika, *Státní služba*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 1997. 115 s.

Judikatura:

1. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. října 2012, sp. zn. 11 TCU 135/2012

Právní předpisy:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č. 15/1914 ř.z. o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů
3. Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
5. Usnesení vlády České republiky č. 331/2012 Sb., o etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy
6. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod
7. Nařízení vlády České republiky č. 4/2015 Sb., Nařízení vlády, kterým se stanoví obor služby
8. Nařízení vlády České republiky č. 4/2015 Sb., Nařízení vlády, kterým se stanoví obor služby
9. Nařízení vlády České republiky č. 106/2015 Sb., Nařízení vlády o oborech státní služby

Internetové zdroje:

1. BUREŠ, Radim. *Veřejná správa jako korupční problém*. [online]. transint.xred.cz , 16. prosince 2014 [cit. 1. března 2015]. Dostupné na <http://transint.xred.cz/doc/projekty/NIS/Konference/Radim_Bures_TI_Verejna_sprava_jako_korupcni_problem.pdf >.
2. EVROPSKÁ KOMISE. *Transparentnost: Kodex řádné správní praxe*. [online]. ec.europa.eu/ , 4. listopadu 2014 [cit. 13. července 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/code/index_cs.htm >.

3. KONIECZNY, Janusz. *Legislativa: aktuální přehled o protikorupčních legislativních změnách*. [online]. nfpk.cz, 13. listopadu 2013 [cit. 13. července 2015]. Dostupné na < <http://www.nfpk.cz/legislativa> >.
4. KUBOVÁ, Radana. *Rada vlády pro boj s korupcí zahájila přezkum protikorupční iniciativy*. [online]. korupce.cz, 22. ledna 2015 [cit. 27. února 2015]. Dostupné na < <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/rada-vlady-pro-boj-s-korupci-zahajila-prezkum-protikorupcni-legislativy-126188/>>.
5. KUBOVÁ, Radana. *Vláda schválila klíčové dokumenty pro boj s korupcí*. [online]. korupce.cz, 16. prosince 2014 [cit. 1. března 2015]. Dostupné na < <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/vlada-schvalila-klicove-dokumenty-pro-boj-s-korupci-125476/> >.
6. NADAČNÍ FOND PROTI KORUPCI. *Program*. [online]. nfpk.cz, 13. července 2014 [cit. 13. července 2015]. Dostupné na < <http://www.nfpk.cz/program-2014> >.
7. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Jak definovat pojem korupce?* [online]. mvcr.cz, 26. března 2015 [cit. 26. března 2015]. Dostupné na < <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>>.
8. URBAN, Jan. *Jak vytvořit etický kodex organizace*. [online]. kariera.ihned.cz, 26. října 2011 [cit. 1. března 2015]. Dostupné na < <http://kariera.ihned.cz/c1-5354960-jak-vytvorit-eticky-kodex-organizace> >.
9. VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě- I*. [online]. pravni prostor.cz, 15. prosince 2014 [cit. 21. února 2015]. Dostupné na < <http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe>>.
10. VALACHOVÁ, Kateřina. *Zákon o státní službě- II*. [online]. pravni prostor.cz, 24. října 2008 [cit. 21. února 2015]. Dostupné na < <http://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/zakon-o-statni-sluzbe-ii> >.

Shrnutí/Resume

Tato bakalářská práce se zabývá státní službou, etikou, etickými kodexy a jejich dodržováním. V úvodní části jsou popsány pojmy jako veřejná správa a veřejná služba. V další části je analyzována státní služba, historický pohled na její vývoj a pojmy státní služby, kterými jsou obory služby, služební vztahy a služební povinnosti, práva státních zaměstnanců a jejich kárná odpovědnost, trestněprávní odpovědnost a organizace služby. Poslední kapitoly se zabývají problémem etiky a etických kodexů. V závěru nechybí návrh, jak by měla vypadat budoucí právní úprava.

This thesis is concerned with state services, ethics, ethical codes and their observance. Introductory part will focus on terms such as public administration and public service. The next part deals with state services, their development from the historical point of view and state service's terms, specifically branch of service, service relations and service duties, rights of civil servants and their disciplinary liability, criminal liability and organization services. The last chapters describe the problem of ethics and ethical codes. The end of my work contains a proposal of how future legislation should like.

Klíčová slova/Key words

Veřejná správa, státní správa, veřejná služba, státní služba, etika, etický kodex, služební zákon, státní zaměstnanci, korupce.

Public administration, state administration, public service, state service, ethics, ethical codes , service Act, state employees, corruption.

Seznam tabulek

Tabulka č. 1 : Demonstrativní výčet navrhovaných legislativních a nelegislativních opatření	27
---	----