

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Dorota Fojtáčová

Etické kodexy ve veřejné správě

Bakalářská práce

Olomouc 2024

Prohlášení o původnosti práce

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Etických kodexů ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 76 184 znaků včetně mezer.

V Uherském Brodě dne 28. března 2024

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucí mé bakalářské práce Mgr. Petře Melotíkové, Ph.D. za odborné vedení, za cenné připomínky a rady při zpracování této práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Etika ve veřejné správě	8
1.1 Etická infrastruktura	9
1.1.1 Etický audit	9
1.1.2 Whistleblowing	10
1.1.3 Vzdělávání	10
2 Etické kodexy ve veřejné správě	11
2.1 Etické kodexy z pohledu evropské právní úpravy	11
2.2 Historický vývoj etických kodexů ve veřejné správě v České republice	13
2.3 Pojetí etických kodexů	14
3 Analýza etických kodexů ve veřejné správě	16
3.1 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy	16
3.1.1 Obsah	17
3.1.2 Forma předpisu	20
3.1.3 Závaznost a vymahatelnost	21
3.1.4 Řešení porušení	22
3.2 Pravidla etiky státních zaměstnanců	23
3.2.1 Obsah	24
3.2.2 Forma předpisu	27
3.2.3 Závaznost a vymahatelnost	28
3.3 Další etické kodexy v oblasti veřejné správy	28
3.3.1 Etický kodex Úřadu vlády ČR	29
3.3.2 Etický kodex finanční správy České republiky	31
Závěr	32
Seznam použitých zdrojů	34
Abstrakt	39
Abstract	39
Klíčová slova	40
Key words	40
Seznam příloh	41
Příloha č. 1	42
Příloha č. 2	46

Seznam použitých zkratk

- Česká republika, dále jen „ČR“
- Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, dále jen „Kodex“
- Pravidla etiky státních zaměstnanců, dále jen „Pravidla“
- Územně samosprávný celek, dále jen „ÚSC“
- Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě, dále jen „ZSS“
- Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád, dále jen „správní řád“
- Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů, dále jen „zákon o úřednících ÚSC“
- Zákon č. 262/2006 Sb. Zákoník práce, dále jen „zákoník práce“

Úvod

V této bakalářské práci pojednávám o Etických kodexech ve veřejné správě. Etické kodexy představují důležitý nástroj pro stanovení standardů chování a profesionality úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě. Jedná se o téma, které je nezbytné vnést do povědomí zaměstnanců a úředníků veřejné správy, ale také veřejnosti. V České republice však není dostatečně zkoumáno a je omezené množství odborných zdrojů zabývajících se problematikou etiky ve veřejné správě.

Cílem mé bakalářské práce je vymezit oblast etických kodexů ve veřejné správě, jako jeden z možných nástrojů etické infrastruktury. Hlavní výzkumná otázka pojednává o tom, jaké mají etické kodexy ve veřejné správě postavení vedle právních norem. Na tuto otázku odpovím na základě analýzy a komparace Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy a novelizovaných Pravidel etiky státních zaměstnanců. Tyto etické kodexy jsem vybrala na základě toho, že mají obecný charakter, z kterého následně vychází etické kodexy jednotlivých institucí veřejné správy. Na základě provedené analýzy vyhodnotím, zda jsou etické kodexy právně závazné a vymahatelné. Také se budu věnovat, jakým způsobem etický kodex prolíná do právních předpisů. V souvislosti s novelizací Pravidel etiky státních zaměstnanců, které jsou nově založené na aspiračním přístupu, narozdíl ve veřejné správě využívaného regulačního přístupu, se zabývám také pojetím etických kodexů.

Práce je vymezena do 3 kapitol, které se dále člení na podkapitoly. V první kapitole vymezují oblast etiky ve veřejné správě. Zabývám se významem etiky ve veřejné správě při správním rozhodování. Dále definuji etickou infrastrukturu, která je souhrnem nástrojů a mechanismů, které podporují a kontrolují etické jednání úředníků. Mezi nástroje etické infrastruktury patří právě etický kodex, který je hlavním bodem mé práce. Vymezím také další příklady možných nástrojů etické infrastruktury, se kterými se ve veřejné správě můžeme setkat. V druhé kapitole pojednávám širěji o etických kodexech ve veřejné správě a obecně stanovuji jakou mohou mít podobu v rámci evropských zemí. Dále se věnuji evropské úpravě etiky a etických kodexů z pohledu orgánů Evropské unie a instituce OECD, jejíž je Česká republika členem. Závěrem této kapitoly vymezují historický vývoj etických kodexů ve veřejné správě v České republice po roce 1989 a teoreticky shrnují pojetí etických kodexů. Ve třetí kapitole analyzuji vymezené etické kodexy ve veřejné správě. Tyto etické kodexy můžeme rozlišovat na základě jejich osobní působnosti. Kdy se Etický kodex zaměstnanců a úředníků veřejné správy vztahuje především na zaměstnance v pracovněprávním vztahu a Pravidla etiky státních zaměstnanců se vztahují na státní zaměstnance ve služebním poměru. Nejprve vymezují jejich obsah, kde se věnují podrobnějšímu popisu jednotlivých ustanovení. V další podkapitole analyzuji formu, v jaké jsou tyto kodexy vytvářeny

a implementovány, a jakým způsobem přesahují do právních předpisů. Dále odpovím, zda jsou etické kodexy vůbec právně závazné a zda z nich lze vyvozovat právní odpovědnost. Pokud ano, vymežím, jakým způsobem a dle jakého právního předpisu lze vymáhat jejich dodržování. V závěrečné podkapitole uvedu příklady dalších etických kodexů ve veřejné správě, které jednak vychází z výše uvedených kodexů, ale zároveň obsahují specifické ustanovení pro danou oblast.

Práce bude vycházet především z právních předpisů, odborné literatury, internetových zdrojů, kdy často využívám internetové stránky jednotlivých institucí veřejné správy, dále z komentářů právních předpisů a dalších odborných zdrojů, které se věnují pojednávanému tématu.

Tato bakalářská práce poskytne komplexní pohled na problematiku etických kodexů ve veřejné správě a měla by přispět k lepšímu porozumění jejich role v této oblasti.

Bakalářská práce je zpracována ke dni 28. března 2024.

1 Etika ve veřejné správě

Etika ve veřejné správě je založena na praktické aplikaci morálních hodnot správními orgány a spočívá v tom, jak jednotlivec vnímá, že by se měl chovat, a jak aplikuje morální hodnoty v konkrétní situaci.¹ Pojetí etiky představuje klíčový prvek ve veřejné správě, který zajišťuje kontinuitu a konsensus hodnot mezi širokou škálou organizací, které tvoří veřejnou správu a také mezi jednotlivými veřejnými zaměstnanci.²

S rozvojem veřejné správy je nezbytné se věnovat problematice etiky ve veřejné správě. Je velká širší oblastí, kde by měl být kladen velký důraz na etické principy. Jednak i skutečnost toho, že veřejná správa je službou veřejnosti. Mezi hlavní oblasti můžeme zařadit problematiku hospodaření s veřejnými finančními prostředky, střet veřejných a soukromých zájmů, přijímání darů a také korupci.

Více autorů uvádí v oblasti etiky ve veřejné správě problematiku správního uvážení, které spočívá v určité volnosti úředníka při rozhodování. Úředník musí jednat v souladu s právními předpisy, avšak rozporem při správním uvážení mohou být jeho osobní hodnoty. Každý jednotlivec může různým hodnotám přisuzovat jinou míru důležitosti. Dle R. A. Chapmana jsou individuální hodnoty úředníků klíčovým prvkem etiky v oblasti veřejné správy. Tyto hodnoty jsou formovány různými faktory, jako je například rodinné prostředí, úroveň vzdělání, školení a také politický vliv,³ který může ovlivňovat kolektivní hodnoty a normy uvnitř veřejných institucí. Lze tedy shrnout, že různé vlivy mohou ovlivnit, jakým způsobem úředníci jednají a jaké hodnoty jsou pro ně důležité.

Dále se chci věnovat výše zmíněnému pojmu správního uvážení. Správní uvážení je „*správní normou dovolené (zákonné meze) samostatné uvažování orgánu (úřední osoby) o variantách řešení při rozhodování konkrétního případu.*“⁴ Správní uvážení je nenahraditelnou součástí etického jednání. M. Bohatá ve své publikaci uvádí, že správní uvážení nelze nahradit rozsáhlým systémem právních předpisů, který by minimalizoval lidský faktor při rozhodování. K zajištění odpovědného rozhodování úředníky slouží etická infrastruktura, která toto rozhodování podporuje a kontroluje. Je klíčové, aby správní uvážení a etická infrastruktura fungovali souběžně a vzájemně se doplňovali. Při zkoumání etické infrastruktury a jejích nástrojů je důležité zdůraznit nejen jejich existenci, ale také úroveň seznámení úředníků s nimi. Organizační kultura na pracovišti ovlivňuje funkčnost a efektivitu etické infrastruktury.⁵

¹ CHAPMAN, Richard A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003, s. 248.

² Tamtéž, s. 134.

³ Tamtéž, s. 139.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 149.

⁵ BOHATÁ, Marie a kol. *Etika a integrita veřejné správy*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 58-59.

1.1 Etická infrastruktura

Etická infrastruktura je souhrnem všech nástrojů a mechanismů, které slouží k vytváření a zajištění etického prostředí uvnitř organizace. Dle M. Bohatého lze tento pojem vymezit v širším i užším pojetí.⁶ Z hlediska užšího pojetí etické infrastruktury se jedná především o formální nástroje a mechanismy, které jsou prakticky implementovány a slouží k ověření, zda jsou etické normy uplatňovány a dodržovány. Mezi tyto nástroje a mechanismy patří například etický kodex, zavedení vnitřního oznamovacího systému pro ochranu tzv. whistleblowerů, provádění etického auditu či poskytování vzdělávání a školení pro zaměstnance. Širší pojetí etické infrastruktury má spíše neformální charakter a jedná se o prvky, které ovlivňují etické chování uvnitř organizace. Může spočívat ve způsobu vedení uvnitř organizace, například v podobě osobního příkladu vedoucího zaměstnance tzv. leadershipu. V této práci bude širěji pojednáváno o etických kodexech, které jsou jedním z nástrojů etické infrastruktury. Pro vytvoření dobrého etického prostředí by se měly současně zavést i další nástroje etické infrastruktury. Orgány veřejné správy nemají povinnost další instrumenty zavádět a záleží pouze na jejich úvaze. Nejčastěji se na úřadech můžeme setkat s oznamovacím systémem pro ochranu oznamovatelů, jehož zavedení je od roku 2023 pro orgány veřejné správy povinné nebo se systémem řízení kvalit ve služebních úřadech, jehož zavedení vychází z usnesení vlády.⁷

1.1.1 Etický audit

Etický audit má charakter nefinančního auditu. Jeho cílem je posoudit vedení úřadu a zaměstnanců, zároveň by měl přispět k lepšímu rozhodování o strategických otázkách. Slouží také jako nástroj kontroly rizik a dodržování etických standardů. V praxi ve veřejné správě je etický audit minimálně uplatňován.⁸ Ve veřejné správě se můžeme setkat spíše s personálním auditem, auditem informačních technologií nebo environmentálním auditem. Etický audit na rozdíl od finančního, který je vykonáván na základě zákona je postaven na dobrovolnosti a ochotě. Audit je prováděn auditorem, který provádí audit především na základě kontroly dodržování vnitřních předpisů, kodexů, nařízení a směrnic. Auditorem může být pověřený zaměstnanec nebo může být proveden externě prostřednictvím firmy, která poskytuje auditorské služby. Tento postup je v každé organizaci jiný s ohledem na velikost daného úřadu, a také pokud se jedná o orgán státní správy nebo samosprávy.⁹

⁶ BOHATÁ, Marie a kol. *Etika a integrita veřejné správy*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 78-79.

⁷ Usnesení vlády č. 680/2014 ke strategickému rámci rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.

⁸ BOHATÁ, Marie a kol. *Etika a integrita veřejné správy*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 88.

⁹ Tamtéž, s. 89-95.

1.1.2 Whistleblowing

Whistleblowing znamená oznamování protiprávního jednání prostřednictvím osob takzvaných „whistleblowerů.“ Je nezbytné poskytovat ochranu pro tyto osoby. Je to nástroj sloužící k prevenci korupce a dalšímu nežádoucímu jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Whistleblowing je v České republice upraven zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Tento zákon transponoval Směrnici Evropského parlamentu a Rady evropské unie o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.¹⁰ V ustanovení §8 stanovuje zákon o ochraně oznamovatelů povinnost vymezeným subjektům mít vnitřní oznamovací systém, který zaručí whistleblowerům důvěrnost. Mezi povinné subjekty mít tento vnitřní systém patří také orgány státní správy a územně samosprávné celky s výjimkou obcí do 10 000 obyvatel. Tento systém může pomoci orgánům veřejné správy odhalit neetické, nezákonné a nežádoucí jednání a zároveň poskytuje zaměstnancům ochranu před takzvanými odvetnými opatřeními vymezenými v § 4 zákona o ochraně oznamovatelů. Vnitřní systém ochrany oznamovatelů je nezbytným nástrojem organizací, který podporuje vytváření etického pracovního prostředí.¹¹

1.1.3 Vzdělávání

Oblast vzdělávání v etice je nezbytná pro zvýšení povědomí o jejím významu a důležitosti. Zároveň může přispět k větší odbornosti a profesionálnosti zaměstnanců veřejné správy. Úředníci územně samosprávných celků se s teorií etiky mohou setkat při absolvování vstupního vzdělávání. Ministerstvo vnitra vydává vzorový učební text vstupního vzdělávání, který obsahuje i část teorie týkající se etiky ve veřejné správě. Dále mají úředníci možnost využít dalšího vzdělávání v oblasti etiky prostřednictvím akreditovaných kurzů. Tyto kurzy jsou poskytovány příspěvkovou organizací Institut pro veřejnou správu Praha, kterou zřizuje Ministerstvo vnitra. V případě státních zaměstnanců je povinnost následného počátečního vzdělávání, kterého je součástí otázka týkající se etiky.¹²

Další vzdělávání v etice ve veřejné správě závisí především na vůli zaměstnance. Pro zlepšení vzdělávání v oblasti etiky by mohlo pomoci vydání metodických materiálů, které by zahrnovaly případové studie. Přínosem by pak mohla být lepší aplikovatelnost etického kodexu v praxi.

¹⁰ Ministerstvo spravedlnosti. *Whistleblowing* [online]. korupce.cz, 2023 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/whistleblowing/>

¹¹ Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Institut pro veřejnou správu Praha. *Sdílení osvědčených postupů při zavádění a výuce principů zaměstnance ve veřejné správě – výzkumná zpráva* [online]. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2013, s. 18-20. Dostupné z: https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/Zahranicni%20spoluprace/Etika%20ve%20verejne%20sprave%20ceska%20cast%20vyzkume%20zpravy.pdf

2 Etické kodexy ve veřejné správě

Etický kodex je klíčový prvek etické infrastruktury, který definuje soubor kodifikovaných etických pravidel, jež stanovují požadované normy chování. Tím poskytuje pracovníkům ve veřejné správě orientační rámec pro správné rozhodování.¹³

Zavedení kodexů etiky v oblasti veřejné správy vycházelo z narůstajícího tlaku veřejnosti na úředníky, především v souvislosti s jejich odpovědností a se zájmem o dodržování etických norem. Můžeme říct, že zavedení kodexů etiky ve veřejné sektoru je standardním postupem napříč evropskými státy. Jejich povaha se však může lišit na základě jejich právní závaznosti, kdy některé kodexy jsou právní normou, zatímco jiné ne.¹⁴

Dalším specifíkem je rozdílnost v působnosti. Etický kodex může mít obecnou působnost vztahující se na všechny veřejné úředníky a zaměstnance anebo také zvláštní působnost, kdy jsou etické kodexy vydávány jednotlivými ministerstvy nebo ústředními správními úřady. U obecného etického kodexu půjde o zakotvení obecných etických norem, u zvláštního se bude jednat o podrobnější úpravu, která se bude vztahovat na jednotlivá specifika dané oblasti veřejné správy.¹⁵

Etické kodexy se tedy mohou lišit v rámci jiných zemí, a to na základě právní závaznosti a v rozsahu. Avšak co se týká konkrétních hodnot, které upravují etické kodexy můžeme spatřovat podobnost. Mezi hodnoty, které jsou opakovaně zakotveny v etických kodexech patří na základě komparativní studie B. Rothsteina a N. Soraka tyto hodnoty: nestrannost, transparentnost, integrita, legalita, rovnost, loajálnost, spolehlivost, služba a profesionalita.¹⁶ Tyto hodnoty najdeme uplatněny i v etických kodexech veřejné správy v České republice nebo také na Slovensku.

2.1 Etické kodexy z pohledu evropské právní úpravy

Narušení tradiční morálky ve veřejné službě vedlo k tomu, že i na nadnárodní a mezinárodní úrovni byly zavedeny kompenzační opatření, kterými jsou právě etické kodexy.¹⁷ Oblast etických kodexů ve veřejné správě je obsahem i předpisů na poli mezinárodních a nadnárodních organizací, kterých je Česká republika členem. Mezi hlavní mezinárodní subjekty věnující se oblasti etiky patří

¹³ Srov. FRIEDEL, Tomáš. In: HAPLA, Martin. FRIEDEL, Tomáš a kol. *Profesní etika právníků*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2022, s. 175-180.

¹⁴ LEŠTINSKÁ, Vlasta. *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 15.

¹⁵ Tamtéž, s. 15.

¹⁶ ROTHSTEIN, Bo. SORAK, Nicholas. *Ethical codes for the public administration. A comparative survey* [online]. Gothenburg: University of Gothenburg, Department of Political Science, 2017, s. 44. Dostupné z: https://www.gu.se/sites/default/files/2022-01/2017_12_Rothstein_Sorak.pdf

¹⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 335-336. Dostupné z: databáze beck-online.cz

orgány Evropské unie nebo také Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“).

Kodex dobrého úředního jednání byl přijat Evropskou komisí v roce 2000 a je založen na zásadě legality, zákazu diskriminace a rovného zacházení, přiměřenosti a soustavnosti.¹⁸ Dále upravuje úřední objektivitu a nestrannost. V další části jsou upraveny procesní požadavky, které se týkají obecných zásad správního řízení, ustanovení týkající se otevřenosti a transparentnosti veřejné správy a v neposlední řadě úprava ochrany osobních údajů a důvěrných informací.¹⁹ Tento předpis má podobu rozhodnutí Evropské komise, které je závazné vůči subjektům, kterým je adresován. V tomto případě je závazný pro zaměstnance Evropské komise. Obsahuje také ustanovení upravující institut stížnosti v případě, že by se Evropské komise dopustila porušení tohoto kodexu.

Zásady veřejné služby pro úředníky jsou dalším dokumentem upravující jednání úředníků. Tento dokument byl vydán Evropským ochráncem práv v roce 2012 a upravuje 5 zásad veřejné služby Evropské unie.²⁰ Aplikace těchto zásad může přispět k správnému rozhodování. Jedná se o principy, které představují vyšší etické normy pro úředníky.²¹

Dále se můžeme setkat s doporučeními, které vydává Rada Evropy. Doporučení jsou sekundárními předpisy unijního práva. Jejich funkce je konzultativní a nejsou pro členské země přímo právně závazné.²² Za zmínku stojí například Doporučení (2000) 10 o pravidlech chování veřejných úředníků, které obsahuje Modelový kodex chování úředníka. Náplní tohoto kodexu je vymezení standardů poctivého jednání pro veřejné úředníky při výkonu jejich povinností.

Mezi jejich povinnosti patří jednání, které je v souladu s právními předpisy a etickými normami. Úředník jedná apoliticky a musí přecházet jednání, při kterém by mohlo dojít ke střetu zájmů. V případě, že se úředník setká s neetickým jednáním je jeho povinností tuto skutečnost oznámit. Obsahem je taky neslučitelnost úředních funkcí, důvěryhodnost informací a soukromí a zákaz využívání své funkce pro osobní prospěch mimo veřejnou službu. V případě nedodržení kodexu, hrozí následek v podobě disciplinárního opatření.²³

¹⁸ Evropská komise. *Kodex řádného úředního chování – podávání stížností* [online]. commission.europa.eu, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_cs

¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 335-336. Dostupné z: databáze beck-online.cz

²⁰ Stov. Evropský veřejný ochránce práv. *Zásady veřejné služby pro úředníky EU* [online]. ombudsman.europa.eu, 2012 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/11650>

²¹ Tamtéž.

²² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 457.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 335-336. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Doporučení Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě, které upravuje zásady dobré veřejné správy, které by měli orgány veřejné správy aplikovat pro dosažení dobré veřejné správy. V. Sládeček ve své publikaci uvádí, že obsahem tohoto doporučení jsou 3 body: „*První bod vymezuje rozvíjení dobré veřejné správy v rámci zásad zákonnosti a demokracie. Druhý bod stanovuje rozvíjení dobré veřejné správy organizací a fungováním veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležitě využívání vynaložených prostředků. V třetím bodě je ustanovena podpora práva na dobrou správu v zájmu všech, a to přijímáním – tam, kde je to vhodné – norem uvedených v modelovém kodexu, který je součástí tohoto doporučení.*“²⁴ Modelový Kodex dobré veřejné správy, upravuje 22 zásad, které jsou rozděleny do 3 částí. V 1. části upravuje zásady dobré veřejné správy: zákonnost, rovnoprávnost, nestrannost, proporcionalitu, právní jistotu, konání v přiměřené časové lhůtě, participace, úcta k soukromí a transparentnosti.²⁵

OECD vydala v roce 1998 Doporučení pro zlepšení etického chování ve veřejné službě, které obsahovalo 12 zásad. Tento předpis neměl závaznou povahu, ale doporučoval členským zemím, jakým způsobem by měly oblast etiky ve veřejné správě vymezit. Jednalo se například o to, aby země zakotvily etické normy v právních předpisech, dále aby existovaly mechanismy a sankce v případě nesprávného chování, nebo aby kladly důraz na roli vedoucího pracovníka v oblasti etiky.²⁶ Další doporučení, které bych zmínila je Doporučení Rady OECD C(2017) 5 k integritě ve veřejném sektoru, ve kterém stanovila 13 zásad, které by měly členské země dodržovat. Konkrétně upravuje pojmy: závazek, odpovědnost, rozvíjení strategického přístupu veřejné správy, nastavení standardů chování pro veřejné činitele, podpora kultury morální integrity, leadership, profesionalita, budování personálních kapacit, otevřenost, řízení rizik, dodržování standardů, dohled a participace.²⁷

2.2 Historický vývoj etických kodexů ve veřejné správě v České republice

Od roku 1989, kdy proběhla postupná transformace systému země, došlo k významnému posunu a modernizaci v oblasti etiky. V 90. letech bylo zavedení etických kodexů ve veřejné správě dobrovolné a nebyl účinný žádný předpis, který by stanovoval jejich podobu a obsah. V praxi jsme se mohli setkat se zaváděním kodexů etiky formou vnitřních předpisů.

²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 451.

²⁵ Tamtéž, s. 452.

²⁶ Srov. NEČADOVÁ, Věra. *Kvalita výkonu veřejné správy je bezprostředně spjata s problematikou etiky ve veřejné správě. Scientific papers of the University of Pardubice* [online databáze], 2013 č. 1 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze dk.upce.cz

²⁷ OECD. *Recommendation of the Council on Public Integrity* [online]. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435#backgroundInformation>

První kodifikovaná úprava etických principů ve veřejné správě byla vydána prostřednictvím nařízení vlády v roce 2001.²⁸ Tento předpis měl doporučující charakter. Hejtmanům bylo doporučeno, aby seznámili své podřízené s obsahem kodexu, anebo přijmuli svůj vlastní kodex. Zároveň vedoucí pracovníci okresních úřadů měli seznámit s etickým kodexem starosty obcí. Ústřední orgány státní správy měly povinnost jej pro své potřeby vydat. Cílem kodexu bylo zdůraznění potřebných principů a posílení důvěry ve veřejnou správu, avšak jeho zavedení nebylo žádným způsobem kontrolováno a neexistoval žádný způsob vymahatelnosti daných zásad.²⁹

Další posun nastal v roce 2012, kdy vláda schválila nový etický kodex,³⁰ jako součást protikorupční strategie vlády. Jedná se o předpis, který je stále aktuální a účinný. Přijetí tohoto kodexu rozšířilo a upřesnilo povinnosti úředníků, které vyplývají z příslušných zákonů.

Oblast etiky ve státní správě byla upravena, až v souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě. První etický kodex pro státní zaměstnance byl přijat služebním předpisem náměstka vnitra v prosinci roku 2015.³¹ Tento předpis však nebyl dostatečně účinný a pouze duplikoval ustanovení zákonů.

Dne 3. října 2023 byl Nejvyšším státním tajemníkem vydán služební předpis o novém etickém kodexu státních zaměstnanců. Jedná se o služební předpis č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců s účinností od 1. ledna 2024. Tento kodex nahradil dosavadní z roku 2015 a přináší významnou změnu od dosavadního pojetí etických kodexů.³² V dalších kapitolách provedu podrobnou analýzu této nové úpravy.

2.3 Pojetí etických kodexů

Pro upřesnění je nezbytné si vymezit také pojetí etických kodexů ve veřejné správě v České republice. Z hlediska tvorby etickým kodexů hovoříme o dvou typech přístupu, a to přístup aspirační (princiální) a regulatorní.

Rozdílnost aspiračního a regulatorního etického kodexu spatřujeme ve více oblastech. Aspirační kodex má sloužit k podpoře a motivaci správného jednání, naopak regulatorní kodex se skládá z pravidel, které se snaží minimalizovat případy neetického chování pomocí příkazů a zákazů, dále prostřednictvím kontrol a stanovením sankcí v případě porušení. Rozdílnost

²⁸ Usnesení vlády č. 270/2001 o etickém kodexu zaměstnanců veřejné správy.

²⁹ BOHATÁ, Marie. Etika a integrita veřejné správy České republiky. *Scientific papers of the University of Pardubice* [online databáze], 2019 č. 47 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: [databáze dk.upce.cz](https://www.upce.cz/dk/)

³⁰ Usnesení vlády č.331/2012 o etickém kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy.

³¹ Služební předpis náměstka vnitra pro státní službu č. 13/2015 o pravidlech etiky státních zaměstnanců.

³² Ministerstvo vnitra České republiky. *Nový etický kodex státních zaměstnanců* [online]. mvcr.cz, 2023 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/novy-eticky-kodex-statnich-zamestnancu.aspx>

spatřujeme také ve formulování principů. Principy aspirační využívají obecné pojmy, čímž nechávají určitou volnost ve stanovení konkrétního postupu v rukou úředníka. Zatímco regulatorní pravidla jsou stanovena jednoznačně a přesně, v praxi tak mohou být pro úředníky více uplatnitelné, kdy si z nich mohou vyvodit, zda se chovají v souladu nebo v nesouladu s nimi. Shrnutím lze tedy říci, že aspirační kodex má obecný charakter, tento kodex se svojí určitou volností vede úředníky k rozhodnutím, která se odvíjí od jejich vlastních morálních hodnot. Regulatorní kodex má spíše charakter konkrétního předpisu, kdy úředník bude jednat hlavně racionálně a jeho rozhodnutí bude záviset na tom, zda postupuje v souladu či v nesouladu s principy kodexu. Oba přístupy mají své výhody a nevýhody. Obecný kodex bude moct působit na více situací, při přílišné konkrétnosti hrozí větší riziko nedostatků, kdy kodex se svými pravidly bude vztahovat jen na určité situace a vzniknou tak mezery.³³

V České republice má většina etických kodexů ve veřejné správě charakter regulatorní, jako například Etický kodex zaměstnanců a úředníků veřejné správy. Také Pravidla Etiky státních zaměstnanců, které byly účinné do konce roku 2023 měly povahu regulatorního kodexu. Nová úprava etického kodexu, která nabyla účinnosti od 1. 1. 2024 přinesla změnu a nyní vychází z pojetí aspiračního předpisu.

³³ SOBEK, Tomáš a kol. *Právní etika*. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, s. 411-412.

3 Analýza etických kodexů ve veřejné správě

V této části provádím analýzu účinných etických kodexů ve veřejné správě v České republice. Konkrétně se zabývám Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy a Pravidly etiky státních zaměstnanců. Tyto předpisy jsem vybrala na základě toho, že se jedná o vzorové předpisy upravující etické normy v oblasti veřejné správy, z nichž většina etických kodexů v dalších odvětvích veřejné správy vyplývá. Nejprve vymezuji Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Popisuji jeho obsah a věnuji se jeho jednotlivým ustanovením. V jednotlivých podkapitolách odpovídám na dílčí výzkumné otázky týkající se povahy etického kodexu, právní závaznosti a vymahatelnosti, a to z jakých právních předpisů to vyplývá. Také se budu věnovat postupům v případě jeho porušení.

V další části vymezuji etický kodex státních zaměstnanců dle zákona o státní službě. Tento kodex prošel novelizací a zabývám se již jeho novou úpravou s účinností od 1. ledna 2024. Provádím také časovou komparaci s jeho předchozí verzí a hodnotím jaké nové změny přináší. Dále analyzuji obsah jednotlivých ustanovení nové úpravy a vymezuji jeho právní závaznost a vymahatelnost.

Závěrem této kapitoly uvedu příklady dalších etických kodexů konkrétních veřejných institucí. Konkrétně se budu obecně věnovat Etickému kodexu Úřadu vlády a Etickému kodexu finanční správy České republiky.

3.1 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Tento etický kodex je účinným předpisem v oblasti etiky ve veřejné správě od roku 2012. Jeho znění najdeme v příloze usnesení vlády.³⁴ Toto usnesení zároveň obsahovalo zrušující ustanovení předchozího etického kodexu z roku 2001.³⁵

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jako „Kodex“) shrnuje principy, které jsou obsaženy ve více zákonných předpisech a má za cíl poskytnout úředníkům jasný rámec pro jejich práci jak ve prospěch státu, tak i pro občany. Jeho účelem je definovat hranice jejich pravomocí a povinností, aby bylo jasné, co smí a co nesmí dělat. Kodex stanovuje jednak žádoucí standardy chování vůči veřejnosti, ale také vůči jiným zaměstnancům.³⁶

³⁴ Usnesení vlády č.331/2012 o etickém kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy.

³⁵ Usnesení vlády č. 270/2001 o kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.

³⁶ Novák, Pavel. *Vláda schválila etický kodex a zpravu o extremismu* [online]. mvcr.cz, 2012 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx>

3.1.1 Obsah

Kodex se skládá z Preambule a 14 článků. Nejprve Preambule Kodexu vymezuje základní zásady. Následně je Kodex rozdělen do článků, které se zabývají konkrétními aspekty chování a rozhodování úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

První zásadou, kterou Kodex vymezuje je zásada zákonnosti. Zásada zákonnosti je upravena ve správním řádu³⁷ a zároveň má ústavní základ v Listině základních práv a svobod.³⁸ Obecně lze shrnout, že zásada zákonnosti upravuje jednání úředníků, které je v souladu s právními předpisy České republiky a zároveň v jejich mezích. Každé rozhodnutí, které úředník dělá musí být založeno na ustanovení zákona a pouze v míře jeho svěřených pravomocí. Zásada zákonnosti je nezbytná pro zachování právní jistoty a spravedlnosti. Pokud by úředník nepostupoval v souladu se zákony vedlo by to k nelegitimním rozhodnutím.³⁹

Dále článek č. 2 upravuje pojem rozhodnutí. Aplikace tohoto ustanovení je v hledání nejvhodnějšího řešení, které je v souladu se zákonem. Při tomto rozhodování se musí brát v úvahu jednak veřejný zájem, ale také specifické okolnosti daného případu. V případě nedodržování tohoto ustanovení by docházelo k nespravedlivému zásahu do práv osob. Druhý odstavec doplňuje toto ustanovení o dodržování stanovených cílů a strategických plánů, které si příslušný úřad vymezuje. V neposlední řadě tento článek vymezuje, aby se úředníci řídili při svém rozhodování dle vnitřních předpisů a pokynů nadřízených.

Článek č. 3 vymezuje pojem profesionalita, který stanovuje standardy chování úředníků veřejné správy a zároveň zdůrazňuje zásadní aspekty výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti. Profesionalitu definuje na více úrovních, které vymezuje v jednotlivých odstavcích. Úředníci a zaměstnanci mají klíčovou roli ve zajištění kvality veřejných služeb. Při naplnění této zásady přispívají k důvěryhodnosti a efektivitě celého veřejného sektoru. Pod tento článek je zařazen také zákaz nerovné zacházení, který můžeme označit jako zásadu zákazu diskriminace.

Článek č. 4 vymezuje pojem nestrannosti. Tato zásada vyplývá také ze správního řádu.⁴⁰ Nestranné rozhodování je založeno na objektivních kritériích a je v souladu se všemi okolnostmi konkrétního případu. Zároveň se úředník musí zdržet rozhodování, při kterém by byl ovlivněn osobním zájmem nebo vztahem k určitým osobám.

³⁷ § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

³⁸ čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb.

³⁹ Srov. JEMELKA, Luboš. PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 24 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

⁴⁰ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

Z druhého ustanovení můžeme vyvodit zásadu legitimního očekávání, kdy úředník musí v obdobných případech rozhodovat tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly, případně je vždy musí odůvodnit. Úředník by se také měl zdržet rozhodování založeného na svých emocích, což by ve výsledku působilo neprofesionálně. Úředník musí zaručit občanům poskytování správných informací o jejich právech a povinnostech a nesmí je uvádět v omyl.

Článek č. 5 je definicí zásady rychlosti a efektivity. Zásada rychlosti nám vyplývá ze správního řádu,⁴¹ tak i z Listiny základních práv a svobod.⁴² Hlavním cílem je, aby úředníci jednali v zákonem stanovených lhůtách bez zbytečných průtahů. V případě, že by úředník měl důvody pro prodloužení lhůty musí postupovat dle zákona. Zároveň by se měl zdržet jednání, které by vedlo k zbytečným nákladům úřadu. Úředník by měl vybírat takové řešení, které je nejvíce efektivní pro obě strany.

Článek č. 6 upravuje střet zájmu, který jasně vymezuje pravidla sloužící pro situace, ve kterých by se zaměstnanec mohl dostat do střetu zájmu soukromého se zájmem veřejným. Také vymezuje, jak se v takové situaci chovat a stanovuje, aby případně takovou situaci projednal se svým nadřízeným.⁴³

Článek č. 7 je ustanovením o korupci. Kodex nám nestanovuje přesnou definici tohoto slova,⁴⁴ ale zahrnuje pod něj zákaz přijímání darů a nějakého plnění, z kterého by čerpal buď přímo úředník nebo jeho blízcí, případně nějaká skupina osob. Dále ustanovení zahrnuje pojmy jako je klientelismus a nepotismus, které by vedly k narušení zásady nestrannosti. Kodex nestanovuje jejich definici nebo návod pro řešení konkrétních případů klientelismu nebo nepotismu.⁴⁵ V případě korupce vymezuje protikorupční opatření a stanovuje jasně daný postup pro úředníka v situaci, kdy by se setkal s korupčním jednáním.

Článek č. 8 vymezuje nakládání se svěřenými prostředky. Tuto zásadu najdeme vymezenou ve správním řádu.⁴⁶ Úředník se při své činnosti dostává do styku s veřejnými prostředky, proto je nezbytné s nimi nakládat účelně, hospodárně a efektivně. Úředník by měl postupovat, co nejúčinněji, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Úředník v praxi by tedy měl zvažovat, zda

⁴¹ § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

⁴² čl. 38 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb.

⁴³ Srov. OECD. *Managing conflict of the interest in the public sector – a toolkit* [online]. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, s. 13 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/ethics/49107986.pdf>

⁴⁴ Srov. Transparency International. *Co je to korupce* [online]. transparency.cz, 22. července 2011 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/korupce/>

⁴⁵ Srov. BOHATÁ, Marie a kol. *Etika a integrita veřejné správy*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 129-130.

⁴⁶ § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

jsou nějaké úkony nezbytné, například zda je potřebné v daném případě provést místní šetření, znalecký posudek apod.⁴⁷

Článek č. 9 upravuje mlčenlivost. Všechny okolnosti, které se úředník dozví při výkonu své služby nesmí sdělovat jiným osobám. V případě, že by tato zásada nebyla dodržována mohlo by to poškodit jednak konkrétní osoby, ale také právem chráněné zájmy, ke kterým byla mlčenlivost uložena.⁴⁸

Článek č. 10 upravuje informování veřejnosti ve veřejné správě. Poskytování informací vede k transparentnosti a odpovědnému fungování veřejné správy. Pro informování veřejnosti je klíčové, aby úředník poskytoval pravdivé a úplné informace, které jsou v souladu s platnými právními předpisy. Při poskytování informací musí úředník aplikovat postupy stanovené zákonem. Úředník musí postupovat při sdělování informací zodpovědně a nést plnou odpovědnost. Poskytování informací umožňuje občanům se aktivně účastnit veřejného života a kontrolovat činnost úřadů. Jedná se o právní záruku ve veřejné správě.⁴⁹

Článek č. 11 vymezuje pojem veřejná činnost, který stanovuje zásady politické neutrality a chování úředníků a zaměstnanců veřejné správy, jak při výkonu svých pracovních povinností, tak i ve svém soukromém životě.

Článek č. 12 je posledním ustanovením, které se věnuje etické zásadě, která v sobě částečně upravuje i zásadu etikety. Jedná se o pojem reprezentace, který stanovuje zásady v oblasti oblékání, tak i v komunikaci a v jednání s ostatními. Lze říci, že jednání a vzhled úředníků ovlivňuje vnímání a důvěryhodnost celého úřadu, a proto je nezbytné tuto zásadu dodržovat pro zachování jejich profesionality.

Předposlední ustanovení, tedy článek č. 13 upravuje uplatnitelnost a vymahatelnost. Tento článek je klíčový pro aplikaci etického kodexu a podrobněji ho vymezím dále v mé práci.

V závěrečném ustanovení v článku č. 14 Kodex zdůrazňuje důležitost dodržování etických zásad a vytváření protikorupčního prostředí. Jednotliví úředníci a zaměstnanci veřejné správy jsou povzbuzováni k aktivnímu podporování etického jednání a upozorňováni na neetické chování, přičemž by jim měla být zaručena ochrana před negativními důsledky.

Hlavní činností úředníků ve veřejné správě je rozhodování, které je upraveno především správním řádem. Vidíme, že spoustu ustanovení se prolínají a mají základ v základních zásadách správní činnosti.⁵⁰

⁴⁷ JEMELKA, Luboš. PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

⁴⁸ Srov. JANEČKOVÁ, Eva. Mlčenlivost úředníků. *Účetnictví neziskového sektoru* [online databáze], 2023, č. 9 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze dauc.cz

⁴⁹ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 473-476.

⁵⁰ § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

Zároveň můžeme spatřovat prolínavost i do dalších zákonů, jelikož několik zásad je obsahem ustanovení upravujících povinnosti úředníků⁵¹ a státních zaměstnanců⁵² (například zásada mlčenlivosti, zákaz přijímání darů, nestrannost apod.) Poskytování informací navazuje na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Případně korupce by měla základ i v trestněprávní rovině. Můžeme říct, že tento etický kodex přináší obecný rámec všech pravidel, které by měl úředník při svém každodenním rozhodování uplatňovat.

Na základě vymezeného obsahu si můžeme odvodit i pojetí etického kodexu. Regulativnost spatřujeme v ustanoveních, která jsou složena z příkazů a zákazů. Etický kodex stanovuje pro úředníky jasné meze, v kterých se mají pohybovat.

3.1.2 Forma předpisu

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy byl vydán jako příloha usnesení vlády. Pro vysvětlení právní povahy a závaznosti etického kodexu je nezbytné si vysvětlit co je to usnesení. Jedná se o jediný prostředek na základě, kterého může vláda řídit veřejnou správu a projevit, tak svou vůli navenek. Usnesením se schválil etický kodex, který byl přílohou tohoto aktu. Jedná se o akt interního charakteru, který není právní normou. Nemá tedy obecně závazné účinky jako například zákon a je závazný jen pro podřízené subjekty.⁵³

Mezi podřízené subjekty, pro které je závazný patří členové vlády, vedoucí ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadu. Pro ně platila povinnost etický kodex, který byl přílohou tohoto usnesení využít a vytvořit vlastní etický kodex pro jejich instituci. Následně ho měli vydat prostřednictvím vnitřního předpisu.⁵⁴ Příkladem může být Etický kodex Úřadu vlády, Etický kodex zaměstnanců Ministerstva financí apod. Vláda v usnesení doporučila přijetí vlastního etického kodexu také představitelům územně samosprávných celků (dále jako „ÚSC“). V tomto případě má také vycházet z přílohy tohoto usnesení a má mít formu vnitřního předpisu.⁵⁵

Lze tedy shrnout, že příloha usnesení o etickém kodexu slouží převážně jako vzorový dokument, který mají ministři a vedoucí ústředních a jiných správních úřadů využít a vydat jej pod svou institucí. Pro územně samosprávné celky má toto usnesení charakter pouze doporučující a nejedná se v tomto případě o jejich povinnost. Záleží tedy na představitelích územně samosprávných celků, zda etický kodex prostřednictvím vnitřního předpisu vydají, či nikoliv.

⁵¹ § 16 zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

⁵² § 77 zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě.

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 78-79.

⁵⁴ Usnesení vlády č.331/2012 o etickém kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy.

⁵⁵ Tamtéž.

3.1.3 Závaznost a vymahatelnost

Jak již bylo řečeno etický kodex není právně závaznou normou. Jedná se pouze o interní předpis, který aplikují zaměstnavatelé daných institucí. Tento interní předpis nemůže stanovit nové povinnosti pro zaměstnance, ale může rozvinout a konkrétněji upřesnit povinnosti, které jsou stanoveny v obecných právních předpisech. Nejdůležitějším právním předpisem, který má vliv na aplikaci etického kodexu je zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce (dále jen „zákoník práce“). Konkrétně v článku č. 13 Kodexu je referováno na dodržování základních práv a povinností zaměstnanců, jak jsou uvedeny v zákoníku práce a v pracovním řádu. V příslušném článku je explicitně stanoveno, že vážné porušení etického kodexu bude považováno za porušení zákoníku práce a pracovního řádu se všemi následnými důsledky. Povinnosti zaměstnanců jsou upraveny v § 301 až § 304 zákoníku práce. V § 301 najdeme taxativní výčet povinností, které vyplývají z pracovněprávního vztahu. Specifickým ustanovením pro oblast veřejné správy je § 303 zákoníku práce, který stanovuje další zvláštní povinnosti pro zaměstnance, kteří jsou taxativně vymezeni. Jedná se o zaměstnance ve správních úřadech, zaměstnance u Policie ČR, zaměstnance v Kanceláři veřejného ochránce práv apod.⁵⁶ Tyto povinnosti mají působnost na výkon státní správy a jejich použití je vyloučeno pro zaměstnance dle zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“). V tomto ustanovení zákoník práce zároveň vymezuje zásadu nestrannosti, povinnost mlčenlivosti, zákaz přijímání darů a zákaz střetu zájmu. Tyto pojmy jsou obsahem i etického kodexu. Při nedodržování těchto povinností by došlo k porušení zákoníku práce, který je právně vymahatelný, závazný a vyplývají z něho sankce v případě jeho porušení.

Úředníci ÚSC vykonávají také státní správu v přenesené působnosti, avšak v jejich případě není zákoník práce platný v plném rozsahu. Zákoník práce je obecnou právní úpravou (*lex generalis*), kdy zvláštní právní úprava (*lex specialis*) v tomto případě zákon o úřednících ÚSC má přednost. To znamená, že zákoník práce se uplatní tam, kde to zákon o úřednících ÚSC neupravuje.⁵⁷

Zákon o úřednících ÚSC stanovuje povinnosti úředníků v §16 a vylučuje použití ustanovení §301 až §303 zákoníku práce. Povinnosti, které upravuje zákoník práce v jiných ustanovení než §301 až §303 se na úředníky uplatňují. Mezi povinnosti, které zákon o úřednících ÚSC upravuje patří především dodržování právních předpisů. Dále povinnost hájit veřejný zájem, plnit pokyny

⁵⁶ § 303 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb. Zákoník práce.

⁵⁷ PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára. ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o úřednících územně samosprávných celků. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, aktualizováno k 1. prosince 2019 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze aspi.cz

vedoucích úředníků, povinnost prohlubovat si kvalifikaci, rozhodovat nestranně apod. Například zásadu nestrannosti obsahuje i správní řád,⁵⁸ čímž lze spatřovat provázanost do více zákonů.

Další povinnosti, které zákon vymezuje jsou také povinnosti, které se svým způsobem vztahují na chování úředníka mimo výkon práce. Jedná se například o povinnost nepřijímat dary v souvislosti s výkonem práce, povinnost zdržet se jednání, které by vedlo ke střetu zájmů, nebo povinnost zdržet se jednání, které by způsobilo ztrátu důvěry vůči ÚSC. Další vymezenou povinností je povinnost mlčenlivosti,⁵⁹ která je upravena odlišně od zákoníku práce s ohledem na výkon veřejné správy. Mlčenlivost v případě úředníka slouží k řádnému výkonu veřejné správy, oproti tomu zákoník práce ukládá mlčenlivost v kontextu ochrany zájmů zaměstnavatele. Rozsah mlčenlivosti je upraven zvláštními právními předpisy.⁶⁰ Zákon také ukládá povinnost úředníkovi poskytovat informace o činnosti ÚSC dle jejich působnosti. Ustanovení §16 odst. 2 upravuje další povinnosti, které jsou svým způsobem obdobnou podobou povinností, které upravuje zákoník práce. Konkrétně se jedná o povinnosti úředníka stanovující pracovat svědomitě a řádně, dále pracovat hospodárně a efektivně a zachovávat pravidla slušnosti. Pojem pracovat řádně a svědomitě rozvádí povinnost, která je uložena v zákoníku práce v §38 odst. 1 písm. b), která upravuje povinnost zaměstnance konat práci osobně, na základě pokynů zaměstnavatele, dle pracovní smlouvy v rozvržené týdenní pracovní době a dodržovat povinnosti vyplývající z pracovního poměru. Povinnost řádného hospodaření se svěřenými prostředky najdeme upravenou v § 249 zákoníku práce. Dále povinnost zachovávat pravidla slušnosti najdeme ve správním řádu v §4 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 16 odst. 3 zakazuje úředníkům být členem právnické osoby, jejímž předmětem je podnikání, dále §16 odst. 4 upravuje neslučitelnost s vykonáváním jiné výdělečné činnosti, zákon také stanovuje výjimky.⁶¹

Obecně lze tedy říci, že část ustanovení Kodexu je obsahem více zákonů, které jsou již právně závazné a vymahatelné.

3.1.4 Řešení porušení

Kodex stanovuje, že porušování zásad etického kodexu je vyvozováno jako porušování zákoníku práce, který to definuje jako porušování povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci. Tento pojem zahrnuje tedy porušování

⁵⁸ § 7 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád.

⁵⁹ § 16 odst. 1 písm. j) zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

⁶⁰ PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára. ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o úřednících územních samosprávných celků. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, aktualizováno k 1. prosince 2019 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze aspi.cz

⁶¹ Tamtéž.

povinností dle zákoníku práce, ale také vnitřních předpisů, pracovního řádu a pokynů vedoucího nadřízeného.⁶² Při nedodržování může být následně sankcionován v závislosti na míře porušení. Mezi sankce patří okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem⁶³ a výpověď.⁶⁴ Zákoník práce nestanovuje podmínky, podle kterých by zaměstnavatelé hodnotili míru porušení. Obecně, lze dovodit z judikatury Nejvyššího soudu, že⁶⁵ „*má-li být porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci právně postižitelné jako důvod k rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, musí být porušení pracovní povinnosti ze strany zaměstnance zaviněno (alespoň z nedbalosti) a musí dosahovat určitý stupeň intenzity*“.⁶⁶

U úředníků územně samosprávných celků se bude postupovat jednak dle zákoníku práce, ale také dle zákona o úřednících ÚSC.⁶⁷ Primárně se u úředníků bude postupovat dle zákoníku práce, jak bylo výše vymezeno. Speciální právní úprava skončení pracovního poměru se uplatňuje pouze v rámci vedoucího úředníka a vedoucího úřadu, kdy zákon o úřednících upravuje možnost odvolání z funkce v případě závažného porušení zákonem stanovených povinností nebo dvou méně závažných porušení zákonných povinností v posledních 6 měsících.⁶⁸ Toto ustanovení je speciální vůči zákoníku práce, který upravuje odvolání z pracovního místa vedoucího zaměstnance v § 73 a § 73a zákoníku práce.

3.2 Pravidla etiky státních zaměstnanců

Etika státních zaměstnanců je upravena služebním předpisem nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců (dále jen „Pravidla“), který vyplývá ze zákona o státní službě. Tento etický kodex je účinný od ledna roku 2024. Do konce roku 2023 byla etika státních zaměstnanců upravena služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu. Revize etického kodexu vznikla na základě kritiky implementace etického kodexu a také díky nových poznatků v oblasti správní vědy a etiky.⁶⁹

⁶² VONKA, Mojmír. *Porušování pracovní kázně zaměstnancem* [online]. portal.pohoda.cz, 22. dubna 2022 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/porusovani-pracovni-kazne-zamestnancem/>

⁶³ § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. č. 262/2006 Sb. Zákoník práce.

⁶⁴ § 52 písm. g) zákona č. č. 262/2006 Sb. Zákoník práce.

⁶⁵ RADOVÁ, Eva. KOLARÍKOVÁ, Tereza. *Okamžité zrušení pracovního poměru v judikatuře českých soudů* [online]. pravni prostor.cz, 15. října 2020 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/pracovni-pravo/okamzite-zruseni-pracovniho-pomeru-v-judikature-ceskych-soudu>

⁶⁶ Nejvyšší soud: usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2017, sp. z. 21 Cdo 3635/2016.

⁶⁷ Srov. KOPAČKOVÁ, Slávka. *Skončení pracovního poměru úředníka. Účetnictví neziskového sektoru* [online databáze], 2023, č. 2 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: [databáze dauc.cz](https://dauz.cz)

⁶⁸ § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

⁶⁹ Odůvodnění: Odůvodnění k Služebnímu předpisu nejvyššího státního tajemníka č. 3 ze dne 3. října 2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců, str. 3.

Nová úprava etického kodexu má charakter aspirační a odklání se od dřívějšího pojetí regulatorního, které stanovovalo především příkazy a zákazy a následné sankce za jejich porušení. Pojetí aspirační se zaměřuje hlavně na podporu správného etického rozhodování a na vytváření etického prostředí ve služebních úřadech. Vznik nového kodexu je výsledkem dlouhodobé činnosti pracovníků pod sekci státní služby Ministerstva vnitra společně s odborníky na etiku z řad státních zaměstnanců a z prostředí akademické obce Filozofického ústavu Akademie věd České republiky.⁷⁰

3.2.1 Obsah

Pro bližší přiblížení vymezím obsah a rozdílnost Pravidel etiky z roku 2015 a 2023. Nejprve vymezím obecně již neúčinnou úpravu etického kodexu státních zaměstnanců z roku 2015.

Tato úprava obsahovala 14 článků, které byly ustanoveny v souladu se zákonem o státní službě (dále jako „ZSS“). Pravidla nejprve vymezovala základní zásady, dále v jednotlivých člancích definovala: zákonnost, přiměřenost, profesionalitu, vystupování, rychlost a efektivitu jednání, střet zájmů, korupci a nakládání se svěřenými prostředky. Pravidla kladla také důraz na význam osvěty a dodržování etických pravidel s cílem zachování důvěry ve státní správu.

Lze stanovit, že tento etický kodex měl spoustu nedostatků, které vedly k tomu, že neplnil svou funkci. Většina principů, které kodex upravoval byly obsahem ustanovení zákona o státní službě, která upravovala povinnosti státních zaměstnanců, a tedy pouze duplikovaly tento zákon. Jednalo se například o ustanovení, které upravovalo zachování věrnosti státu při výkonu služby, které najdeme v §77 odst. 1 písm. a) ZSS nebo také ustanovení o korupci, které bylo totožné s § 77 odst. 1 písm. j) ZSS, které stanovovalo zákaz přijímání darů do 300 Kč. Dále tento kodex obsahoval vymezení střetu zájmů, které bylo shodné s § 77 odst. 1 písm. i) ZSS.

Zároveň se Pravidla opírala hlouběji o korupci a střet zájmů, což jsou oblasti, které jsou již zákonem vymezené a jejich obdobné vymezení v kodexu nemělo příliš smysl. Dalším problémem bylo, že kodex upravoval ustanovení, které nebylo etickou normou. Konkrétně se jednalo o ustanovení čl. 6 odst. 5, které stanovovalo, aby státní zaměstnanec při výkonu své činnosti dbal na čistotu a úpravu svého zevnějšku. V neposlední řadě kodex upravoval několik ustanovení, které bychom mohly zařadit spíše pod principy etikety než etiky, jelikož upravoval zásady zdvořilého chování než zásady týkající se morálních hodnot.

Na základě nedostatků byl kodex novelizován a vydán prostřednictvím služebního předpisu Nejvyššího státního tajemníka. Současné pravidla obsahují 10 článků. Konkrétně se jedná

⁷⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. Nový etický kodex státních zaměstnanců [online]. mvcr.cz, 2023 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/novy-eticky-kodex-statnich-zamestnancu.aspx>

o vymezení žádoucího jednání, veřejného zájmu, nestrannosti, odbornosti, přiměřenosti, vstřícnosti, hospodárnosti a úlohy představených. Spatřujeme, že z Pravidel zcela vymizely pojmy korupce a střet zájmů a je na ně odkazováno pouze v obecné rovině.

Nyní blíže konkretizují jednotlivá ustanovení nového předpisu. V článku č. 1 je vymezen pojem žádoucí jednání, které je pozitivně definováno jako čestné, poctivé, odpovědné a spolehlivé jednání. Za čestné jednání můžeme považovat takové jednání, kdy státní zaměstnanec dodržuje morální hodnoty a zároveň neuplatňuje žádné praktiky, které by mohly být považovány za neetické. Čestný a poctivý státní zaměstnanec by měl dodržovat při výkonu své služby zákony a další předpisy a jednat v jejich mezích. Pojem odpovědného jednání stanovuje zaměstnanci, aby jednal odpovědně za své rozhodnutí a činy. Což může zahrnovat přijetí důsledků svých činů a ochotu řešit problémy a chyby, které mohou nastat při výkonu služby. Spolehlivé jednání zdůrazňuje význam vymezených pojmů ve veřejné službě a také přináší míru důvěryhodnosti mezi zaměstnanci navzájem a ze strany veřejnosti.⁷¹

Článek č. 2 definuje veřejný zájem. Vymezuje ho tak, že státní zaměstnanec svědomitě dbá na ochranu veřejného zájmu při výkonu státní služby. Zaměstnanec by měl jednat, tak aby přinášel obecný prospěch společnosti a vykonával službu pro veřejnost. Veřejná správa je službou veřejnosti a musí být vždy vykonávána ve veřejném zájmu. Co se týká přímo pojmu veřejného zájmu, jedná se o neurčitý právní pojem,⁷² který není v žádném předpise konkrétně definován a při použití ho každý správní orgán vykládá na základě konkrétní situace prostřednictvím správní diskrece.

V druhém ustanovení je obecně upraven střet zájmů, kdy státní zaměstnanec musí předcházet jednání, ve kterém by se střetl jeho soukromí zájem se zájmem veřejným. To může zahrnovat situace ve kterých by státní zaměstnanec na základě svého jednání či rozhodnutí mohl získat osobní prospěch. Státní zaměstnanec by se měl snažit zabránit jakýmkoliv konfliktům zájmů, které by vedly k narušení důvěry ve veřejnou správu.⁷³

Obsahem článku č. 3 je pojem nestrannost. Tento pojem zahrnuje zákaz jednání, které by mohlo být nějakým způsobem ovlivněno na základě vztahů, dále zákaz jednání na základě politických či mocenských vlivů a pozitivně stanovuje jednání bez předsudků a rovné jednání vůči všem osobám stejně. Neovlivnitelnost vztahy může spočívat v tom, že státní zaměstnanec neupřednostňuje ani nediskriminuje jednotlivce nebo skupiny na základě osobních vazeb nebo

⁷¹ Srov. LEŠTINSKÁ, Vlasta. *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 15-16.

⁷² Srov. PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *Acta Universitatis Carolinae - IURIDICA* [online], 2010, č. 2, s. 97-100 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/849/Iurid_2_2010_05_petruv.pdf

⁷³ Srov. BOHATÁ, Marie a kol. *Etika a integrita veřejné správy*. Praha: Grada Publishing, 2021, s. 122-126.

předsudků. Dále státní zaměstnanec musí jednat na nezávisle na vůli a zájmech politických stran nebo politických hnutí. Ve výkonu státní služby by neměl jednat na základě politické agendy. Toto ustanovení také obecně upravuje zákaz přijímání výhod, kdy státní zaměstnanec nesmí přijímat žádné osobní výhody či úplatky v souvislosti s výkonem své služby. Tyto výhody mohou mít povahu darů, ale také určitého plnění, z kterého by státní zaměstnanec profitoval. Odstavec č. 4 vymezuje rovné jednání, kdy státní zaměstnanec přistupuje ke všem stejně ve srovnatelných situacích. To znamená, že by měl aplikovat stejná pravidla a standardy pro všechny bez ohledu na jejich osobní charakteristiky nebo postavení. Poslední odstavec upravuje jednání bez předsudků, kdy státní zaměstnanec by měl jednat na základě objektivních kritérií, ne na základě svých domněnek, které si mohl vytvořit svými zkušenostmi. Takovéto jednání by mohlo být považováno za diskriminační. Obsah jednotlivých ustanovení má i právní základ v zákoně o státní službě. Konkrétně v ustanovení § 77 ZSS upravující povinnosti státních zaměstnanců (nestrannost, zákaz přijímání darů) a také v ustanovení § 98 ZSS upravující rovné zacházení a zákaz diskriminace.

Článek č. 4 pojednává o odbornosti. Státní zaměstnanec by měl jednat na základě svých kompetencí a znalostí na vysoké úrovni. Zároveň by si měl nadále zvyšovat své znalosti a dovednosti prostřednictvím dalšího vzdělávání a uplatňovat je. Celkově lze říci, že toto ustanovení má za cíl zajistit, aby státní zaměstnanci poskytovali služby na vysoké úrovni odbornosti a přispívali k efektivnímu a profesionálnímu fungování veřejné správy.⁷⁴

Dále článek č. 5 definuje pojem přiměřenosti velmi stručně, jako jednání státního zaměstnance, které je adekvátní k okolnostem. Státní zaměstnanec by měl brát v úvahu všechny relevantní okolnosti, které mohou danou situaci ovlivňovat a vyvarovat se jednání, které by bylo nadměrně nebo nedostatečně přiměřené.

V článku č. 6 Pravidla definují, co znamená vstřícnost pro státního zaměstnance. Jedná se o jednání, které je diskrétní, což znamená, že je provedeno s uvážením a s respektem k ostatním. Zahrnuje také ohleduplnost, kdy by měl být státní zaměstnanec citlivý na potřeby a pocity druhých. Tento přístup je provázen ochotou a porozuměním k občanům, stejně jako k ostatním zaměstnancům, což podtrhuje důležitost komunikace a respektu ve vztazích mezi kolegy i s veřejností.⁷⁵

Článek č. 7 upravuje princip hospodárnosti, který spočívá v hospodárném a účelném využívání svěřených veřejných prostředků. Státní zaměstnanec musí s prostředky nakládat efektivně a účelně. Zároveň musí být zodpovědný za své hospodaření s nimi a měl by se vyvarovat

⁷⁴ Srov. Ministerstvo vnitra České republiky. *Vzdělávání* [online]. mvcr.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vzdelavani-obecne-informace.aspx>

⁷⁵ Srov. Odůvodnění k Služebnímu předpisu nejvyššího státního tajemníka č. 3 ze dne 3. října 2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců, str. 8.

jakémukoliv zneužití nebo použití těchto prostředků pro osobní prospěch nebo pro jiné nevhodné účely. Lze tedy říci, že princip hospodárnosti zajišťuje, aby veřejné prostředky byly spravovány se zodpovědností, a aby byly využívány ke svému účelu, a především k veřejnému zájmu a potřebám občanů.⁷⁶

Poslední článek vymezující princip etiky je článek č. 8, který vymezuje úlohu představených. Tento článek ukládá, aby představení byli pro státní zaměstnance příkladem a motivovali je k dodržování etických zásad. Můžeme říci, že úloha představených je klíčová pro budování a udržování zdravého etického prostředí. Příkladné vedení a jednání může podpořit profesionální a odpovědné chování uvnitř organizace.

Lze shrnout, že se nová úprava etického kodexu státních zaměstnanců vypořádala se všemi nedostatky. Etické principy však nadále vychází ze zákona o státní službě, zejména z ustanovení upravující povinnosti. Dle mého názoru již nejsou doslovnou duplikací ustanovení zákonů a jsou tak stručnější a jednodušší. Tím mohou být lépe uplatnitelná jednak pro zaměstnance, ale i pro laickou veřejnost. Součástí přílohy nových Pravidel je vypracované odůvodnění, které minulé Pravidla postrádala, což může pomoci s lepší aplikací tohoto kodexu.

3.2.2 Forma předpisu

Pravidla etiky státních zaměstnanců byly vydány jako služební předpis Nejvyššího státního tajemníka. Služební předpis je vymezen v § 11 odst. 1 zákona o státní službě, jako předpis, který stanovuje organizační věci služby a slouží k jeho provedení a v jeho mezích. Služební předpis lze považovat za vnitřní předpis, a to na základě toho, že splňuje následující znaky jako je jednostrannost, abstraktnost, upravuje vnitřní záležitosti uvnitř určité organizace a je závazný pro osoby spadající pod danou organizaci.⁷⁷ Jednotnost můžeme spatřovat v tom, že je vydáván prostřednictvím Nejvyššího státního tajemníka, abstraktnost je stanovena druhově vymezeným okruhem osob, dále upravuje vnitřní záležitosti uvnitř příslušného státního orgánu a v neposlední řadě je závazný pro vymezený okruh osob vymezený v zákoně. Závaznost služebního předpisu můžeme spatřovat v samotném faktu, že se jedná o hierarchický vztah, tedy vztah nadřízenosti a podřízenosti a zároveň to výslovně vyplývá ze zákona.⁷⁸ Konkrétně v § 11 odst. 3 ZSS je

⁷⁶ Stov. PŮČEK, Milan Jan. PÁLENÍKOVÁ, Markéta. *Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí)* [online]. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2022, s. 6-9. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-09-27_Priloha-c-1-k-Analyze-vnitřnich-kontrolnich-systemu-Hospodarnost-efektivnost-ucelnost.pdf

⁷⁷ CHADIMA, Marek. Služební kázeň státního zaměstnance – povinnosti vyplývající ze služebních předpisů. *Právní rozhledy* [online databáze], 2022, č. 15-16, s. 519 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

⁷⁸ Tamtéž, s. 519.

stanoveno, že služební předpis je pro státního zaměstnance závazný, působnost je vztahována i pro zaměstnance v pracovním poměru, které upravuje § 5 a osoby, které vykonávají státní službu dle jiného zákona.

Pro služební předpis vydaný Nejvyšším státním tajemníkem platí ještě § 11 odst. 5 ZSS, který vymezuje okruh státních zaměstnanců, na které se služební předpis nevztahuje jedná se například o službu státních zaměstnanců v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřadu pro ochranu osobních údajů apod.

3.2.3 Závaznost a vymahatelnost

Pravidla mají povahu služebního předpisu, který je jako vnitřní předpis závazný pro vymezené státní zaměstnance. Zákon o státní službě vymezuje povinnosti státních zaměstnanců v ustanovení § 77 ZSS. Mezi povinnostmi, které zákon upravuje patří i povinnost dodržování Pravidel etiky vymezená v § 77 odst. 1 písm. t) ZSS.⁷⁹

Jak již bylo zmíněno, předchozí úprava etického kodexu zahrnovala především ustanovení, které duplikovaly zákon o státní službě. Zároveň Pravidla v čl. 12 ustanovovaly, že porušení Pravidel etiky je porušením služební kázně. Odpovědnost se tedy dala vyvozovat na základě zákona o státní službě a můžeme říct, že etické principy upravené v Pravidlech byly vymahatelné a jejich porušení mohlo vést k zahájení kárného řízení.

Nynější úprava, která má charakter aspirační nemá sloužit k sankcionování, ale především k motivaci ke správnému etickému jednání. Pravidla již pozbývají ustanovení, které by stanovovalo, že jejich porušení bude mít za následek porušení služební kázně. Vzhledem k tomu, že mají Pravidla stále charakter služebního předpisu jsou svým způsobem stále součástí služební kázně. Aby došlo k porušení služební kázně, které by mělo za následek zahájení kárného řízení muselo by jít o jednání, které by porušilo povinnosti dle zákona o státní službě a zároveň dle Pravidel, které by v tomto případě mohly sloužit jako vodítko pro posuzování kárného provinění. Můžeme říct, že Pravidla etiky jsou pro státní zaměstnance závazné, avšak již nejsou předpisem, který by byl pro ně prvotně vymahatelný.

3.3 Další etické kodexy v oblasti veřejné správy

Ve veřejné správě se můžeme setkat s dalšími zvláštními etickými kodexy. Avšak jedná se především o etické kodexy, které vycházejí z úpravy Etického kodexu úředníků a zaměstnanců

⁷⁹ Srov. CHADIMA, Marek. Služební kázeň státního zaměstnance – povinnosti vyplývající ze služebních předpisů. *Právní rozhledy* [online databáze], 2022, č. 15-16, s. 519-527 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

veřejné správy a z Pravidel etiky státních zaměstnanců. Některé etické kodexy obsahují i další ustanovení, které jsou specifické pro danou oblast veřejné správy. Pro stručné přiblížení jsem si vybrala Etický kodex Úřadu vlády ČR a Etický kodex finanční správy ČR. Oblast veřejné správy je široká, avšak bych zmínila i významnou roli etických kodexů v oblasti bezpečnostních složek. Například Etický kodex Policie ČR, které mu je v oblasti literatury více věnováno.⁸⁰ Dále z oblasti ústředních orgánů státní správy se jedná o etické kodexy jednotlivých ministerstev, Etický kodex zaměstnance Českého statistického úřadu,⁸¹ Etický kodex Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže⁸² apod.

3.3.1 Etický kodex Úřadu vlády ČR

Úřad vlády je ústředním orgánem státní správy. Úřad je zřízen zejména za účelem poskytování služeb vládě a zajišťuje úkoly, které souvisí s jednáním vlády. Dále poskytuje organizačně technické zázemí pro členy vlády, kteří nemají vlastní úřad. V neposlední řadě slouží k zajištění činnosti poradních a pracovních orgánů vlády.⁸³

Etický kodex Úřadu vlády ČR byl vydán na základě rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády, poslední aktualizace kodexu proběhla v roce 2021. Skládá se z 20 článků, včetně Preambule. V článku č. 3 je vymezen předmět úpravy, který stanovuje, že tento Kodex vychází jednak z Etického kodexu úředníků a zaměstnanců, ale také z Pravidel etiky státních zaměstnanců. Vztahuje se tedy na zaměstnance v pracovním poměru dle zákoníku práce a také na státní zaměstnance ve služebním poměru. V článku č. 4 kodex vymezuje základní pojmy a stanovuje definici pojmu úkol, práce, předpis a oznamovatel. Což je užitečné pro jeho jasnou a srozumitelnou aplikaci. Další články upravují základní zásady, zákonnost, přiměřenost, profesionalitu, vystupování, rychlost a efektivitu, střet zájmů, korupci, nakládání se svěřenými prostředky, osvětu, mlčenlivost a politickou a veřejnou činnost. Jedná se o zásady, které vychází z výše zmíněných kodexů. V tomto případě etický kodex nebyl ještě aktualizován v souladu s novou úpravou Pravidel etiky a setkáváme s pojmy jako je například korupce, střet zájmů apod., které upravovaly minulé Pravidla etiky a pouze duplikují ustanovení zákonů.

⁸⁰ Srov. DOLISTA, Josef. Profesní etika. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2008, s. 98-112.

⁸¹ Český statistický úřad. Etický kodex zaměstnance Českého statistického úřadu [online]. Praha: Český statistický úřad, 2017. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/23183847/eticky_kodex_csu.pdf/e73fb557-ed02-4f05-b9d3-bfcbac2a167b?version=1.2

⁸² Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Etický kodex ÚOHS* [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2021. Dostupné z: uohs.gov.cz

⁸³ Vláda České republiky. *Úřad vlády* [online]. vlada.gov.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/postaveni-uradu-vlady-cr-3688/>

Zvláštní úpravou v Kodexu úřady vlády jsou články č. 17 a 18. Článek č. 17 upravuje oznamování a ochranu oznamovatelů. Stanovuje postupy pro oznamování podezřelých nebo nepřipustných jednání v rámci Úřadu. Ustanovení etického kodexu ukládá zaměstnanci povinnost oznámit všechny podezřelé jednání. Tyto jednání můžeme chápat jako protiprávní z hlediska právních předpisů a nepřístupné z hlediska etických norem. V případě takové situace, mají zaměstnanci možnost využít i anonymního oznámení, aby byla ochráněna jejich totožnost.

Etický kodex vymezuje různé způsoby, jak toto oznámení podat. Zahrnuje možnost podání oznámení skrz formuláře na internetu, který zaručuje anonymní posílání, podání prostřednictvím schránky pro příjem listinných oznámení, která se nachází uvnitř budovy Úřadu, dále možnost využití podání oznámení prostřednictvím e-mailové adresy nebo telefonní linky a v neposlední řadě možnost osobního jednání s prošetřovatelem Úřadu.⁸⁴ Kodex také vymezuje náležitosti, které by mělo oznámení obsahovat. Důležité je, že zaměstnanci, kteří podávají oznámení v dobré víře, nemohou být kvůli tomuto kroku postíženi, znevýhodněni nebo vystaveni nátlaku. Tato úprava byla zahrnuta ještě před účinností zákona č. 171/2023 o ochraně oznamovatelů. Nyní by měli mít tento mechanismus zavedeny všechny instituce ve veřejné správě, pokud tak stanoví zákon.⁸⁵ Výhodou úpravy v etickém kodexu je, že úředníci mají vymezený jasný postup v případě, že by se do takové situace dostali.

V článku č. 18 je ustanovena Etická komise Úřadu. Komisi můžeme definovat jako zvláštní, poradní orgán Úřadu vlády, který je složen z předsedy, místopředsedy a dalších 3 členů. Oblast působení Etické komise je následující: vyhodnocuje oznámení předaná předsedovi a místopředsedovi Etické komise, kteří spravují systém pro oznámení podezření na nepřipustné jednání v rámci Úřadu, vyhodnocuje dodržování Kodexu státními zaměstnanci i zaměstnanci dle zákoníku práce a v neposlední řadě navrhuje další postupy v případě prokázání spáchání nepřipustného jednání, pokud není postup upraven jinými předpisy.⁸⁶

Zavedení etické komise je efektivní metodou pro řešení etických dilemat. Zároveň může přispět k větší důvěře v případě oznamování podezřelého jednání a celkově svým působením zlepšit etické prostředí uvnitř Úřadu vlády.

V závěrečných ustanoveních je pak vymezena vymahatelnost kodexu. V případě, že by došlo k porušení Kodexu mohlo by to být bráno jako porušení služební kázně v případě státního

⁸⁴ Vláda České republiky. *Oznámení státního zaměstnance o podezření ze spáchání protiprávního jednání* [online]. vláda.gov.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/oznameni-statniho-zamestnance-o-podezreni-ze-spachani-protipravniho-jednani-132748/>

⁸⁵ Srov. MORÁVEK, Jakub. *Ochrana oznamovatelů* (nejen ve státní službě). *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA* [online], 2023, č. 4, s. 46-53 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=1251614>

⁸⁶ Vláda České republiky. *Etický kodex Úřadu vlády ČR* [online]. vláda.gov.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/>

zaměstnanec nebo porušením pracovních povinností dle zákoníku práce v případě zaměstnanec v pracovněprávním vztahu.

3.3.2 Etický kodex finanční správy České republiky

Finanční správa je především správcem daní, ale spravuje celou řadu dalších agend. Působnost finanční správy spadá pod Ministerstvo financí. Etický kodex má působnost na celou její soustavu orgánů, která je tvořena Generálním finančním ředitelstvím, kterému je podřízeno Odvolací finanční ředitelství, Specializovaný finanční úřad, finanční úřady a územní pracoviště.⁸⁷

Etický kodex finanční správy vydal svým služebním předpisem ředitel Generálního finančního ředitelství.⁸⁸ Kodex vychází jednak z Etického kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy a také z Pravidel etiky státních zaměstnanců. Tento předpis je účinný od roku 2019 a ještě nebyl novelizován v souvislosti s novou úpravou etického kodexu státních zaměstnanců platnou od ledna 2024.

Obsah tohoto kodexu je obdobný jako u předchozích kodexů a upravuje základní zásady, zákonnost, přiměřenost, profesionalitu, střet zájmů, korupce, vystupování, rychlost a efektivitu, nakládání se svěřenými prostředky, osvěta, mlčenlivost a porušení pravidel etiky.

Poslední ustanovení se věnuje pojmu genderová rovnost.⁸⁹ S vymezením tohoto pojmu jsem se v předchozích úpravách nesetkala. Kodex vymezuje tento pojem jako dodržování rovného zacházení se všemi zaměstnanci. Pod pojem zaměstnanci řadí muže nebo ženy v kontextu obsazení služebního/pracovního místa.

⁸⁷ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Služební předpis generálního ředitele č. 1/2019, kterým se stanoví etický kodex Finanční správy České republiky.

⁸⁹ Srov. ASKLÖF, Cecilia a kol. *Průručka na cestu k rovnosti žen a mužů* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2003, s. 8-9. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rada-pro-rovne-prilezitosti/oddeleni/dokumenty/Prirucka-na-cestu-k-rovnosti.pdf>

Závěr

Cílem mé bakalářské práce bylo vymezit oblast etických kodexů ve veřejné správě v České republice a odpovědět na výzkumnou otázku: Jaké je postavení etických kodexů ve veřejné správě vedle právních norem?

V první kapitole jsem podrobněji popsala oblast etických kodexů, které jsou jedním z možných nástrojů etické infrastruktury ve veřejné správě. Vymezila jsem obecnou povahu etického kodexu v rámci evropských zemí, kdy může mít charakter právního předpisu, či nikoliv. Další rozdílnost, kterou jsem vymezila je na základě rozsahu působnosti. V podkapitolách jsem se dále věnovala úpravě etiky a etických kodexů v evropských institucích a v neposlední řadě vývoji etických kodexů ve veřejné správě po roce 1989.

Dále jsem se věnovala pojetí etických kodexů, které bylo nezbytné vymezit pro zodpovězení mé výzkumné otázky. Etický kodex může být založen na regulatorním anebo aspiračním přístupu. Doposud jsme se ve veřejné správě mohli setkat pouze s etickými kodexy, které měly charakter regulatorní. Tento přístup spočíval především v příkazech a zákazech, dále na možnosti udělování sankcí, takže byl kladen velký důraz na provázanost se zákony. Změna nastala s novelizací Pravidel etiky státních zaměstnanců, která nabyla účinnosti od 1. ledna 2024. Nová úprava je založena na aspiračním přístupu, jež je založen především na motivaci, snaze o vytvoření kvalitní organizační kultury a jeho primárním cílem není stanovovat sankce za jeho porušení.

Ve třetí kapitole jsem se věnovala již analýze Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy a Pravidlům etiky státních zaměstnanců a zodpovídala na mé dílčí výzkumné otázky.

Jaký charakter mají vymezené etické kodexy? Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy má charakter usnesení vlády, které je závazné pouze pro vymezený okruh adresátů a nemá povahu obecné právní normy. V tomto případě usnesení zavazovalo členy vlády, vedoucí ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů doporučovalo představitelům územních samosprávních celků vydat etický kodex na základě přílohy tohoto usnesení jako vnitřní předpis. Pravidla etiky státních zaměstnanců jsou vydána na základě služebního předpisu nejvyššího státního tajemníka, který je závazný pro vymezený okruh adresátů dle zákona státní službě a slouží především ke konkretizaci práv a povinností státních zaměstnanců. Můžeme hovořit o interním charakteru tohoto předpisu.

Jaká je provázanost se zákony? Na základě předchozí otázky můžeme říct, že etické kodexy ve veřejné správě mají charakter vnitřních předpisů, které slouží především ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákonů. Abych zjistila provázanost se zákony vymezila jsem obsah jednotlivých zásad etických kodexů a hledala jejich právní základ v zákonech. V případě Etického kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy spatřujeme právní základ především ve správním

řádu, zákoníku práce, zákoně o úřednících, trestním zákoníku, zákonu o střetu zájmů, informačním zákoně a v neposlední řadě i v Listině základních práv a svobod. Pravidla etiky státních zaměstnanců vycházejí ze zákona o státní službě, především z ustanovení upravující povinnosti státních zaměstnanců.

Jsou vymezené etické kodexy právně závazné a vymahatelné? Na základě zodpovězené otázky týkající se charakteru etických kodexů můžeme říct, že etické kodexy jsou právně závazné. Jedná se o vnitřní předpisy, které jsou pro vymezený okruh adresátů závazné. V případě Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy jsou právně závazné na základě zákoníku práce, kdy dodržování vnitřních předpisů je povinností zaměstnanců v pracovněprávním vztahu. V případě porušení etického kodexu by se mohla tedy vyvozovat odpovědnost na základě zákoníku práce, vyplývá to i ze samotného etického kodexu, který to upravuje v článku č. 13. V tomto případě je etický kodex právně závazný a vymahatelný. Závaznost Pravidel etiky státních zaměstnanců vyplývá již ze zákona o státní službě, který ukládá povinnost státním zaměstnancům je dodržovat. Avšak o vymahatelnosti vyplývající přímo z Pravidel v tomto případě již hovořit nemůžeme, jelikož Pravidla jsou založena na aspiračním přístupu, primárním cílem není jejich vymahatelnost a neobsahují ani ustanovení, které by jejich vymahatelnost ukládalo.

Jaké je tedy postavení etických kodexů ve veřejné správě vedle právních norem? Na základě provedené analýzy vyhodnocuji, že etické kodexy z pohledu práva větší váhu nemají. Především konkretizují již existující povinnosti vyplývající z příslušných zákonů. Svou funkci však mohou plnit z hlediska sjednocení určitých zásad a norem zákonů upravující oblast veřejné správy. Můžou tak v praxi sloužit jako vodítko pro činnost úředníků, ale i pro veřejnost v případě, že by se setkala s neetickým jednáním. Zároveň mohou přispět k větší důvěře veřejnosti ve veřejnou správu a k zvýšení profesionality úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Je také nezbytné uvést, že samotné zavedení etických kodexů není dostačující a je nezbytné využít i další nástroje a mechanismy etické infrastruktury pro vytvoření příznivého pracovního prostředí uvnitř institucí veřejné správy. Příkladem může být především vzdělávání, řízení rizik nebo kvalitní leadership. V neposlední řadě bych uvedla význam nové úpravy Pravidel etiky státních zaměstnanců, která je založena na aspiračním pojetí, které klade důraz především na odpovědné jednání jednotlivců. V budoucnu by se mohl výzkum v této oblasti věnovat otázce, zda aspirační nebo regulatorní přístup je pro praxi veřejné správy efektivnější.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy, judikatura a jiné dokumenty:

- Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Nejvyšší soud: usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. srpna 2017, sp. z. 21 Cdo 3635/2016.
- Usnesení vlády č. 331/2012 o etickém kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy.
- Usnesení vlády č. 270/2001 o kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě.
- Usnesení vlády č. 680/2014 ke strategickému rámci rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.
- Služební předpis Nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců.
- Služební předpis náměstka vnitra pro státní službu č. 13/2015 o pravidlech etiky státních zaměstnanců.
- Odůvodnění: Odůvodnění k Služebnímu předpisu nejvyššího státního tajemníka č. 3 ze dne 3. října 2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců.
- Služební předpis generálního ředitele č. 1/2019, kterým se stanoví Etický kodex Finanční správy České republiky.
- Rozhodnutí vedoucího Úřadu vlády č. 4/2021, kterým se vydává Etický kodex Úřadu vlády České republiky.
- OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity [online]. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017 [cit. 21. února 2024]. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435#backgroundInformation>
- Český statistický úřad. Etický kodex zaměstnance Českého statistického úřadu [online]. Praha: Český statistický úřad, 2017. Dostupné z:

https://www.czso.cz/documents/10180/23183847/eticky_kodex_csu.pdf/e73fb557-ed02-4f05-b9d3-bfcbac2a167b?version=1.2

- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Etický kodex ÚOHS [online]. Brno: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2021. Dostupné z: uohs.gov.cz

Monografie:

- BOHATÁ, Marie a kol. Etika a integrita veřejné správy. Praha: Grada Publishing, 2021, 175 s.
- CHAPMAN, Richard A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2003, 262 s.
- LEŠTINSKÁ, Vlasta. *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 177 s.
- DOLISTA, Josef. Profesionální etika. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007, 188 s.
- SOBEK, Tomáš a kol. *Právní etika*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, 464 s.
- HAPLA, Martin. FRIEDEL, Tomáš a kol. *Profesionální etika právníků*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2022, 335 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.
- HENDRYCH, Dušan. Právní slovník [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: databáze Beck-online.

Komentáře:

- JEMELKA, Luboš. PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2023. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- PONDĚLNÍČKOVÁ, Klára. ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o úředních územních samosprávných celcích. Komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, aktualizováno k 1. prosince 2019. Dostupné z: databáze aspi.cz
- PICHTR, Jan a kol. *Zákoník práce. Praktický komentář* [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2022, aktualizováno k 1. květnu 2022. Dostupné z: databáze aspi.cz
- FÁBEROVÁ, Andrea. *Zákon o státní službě. Komentář* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Články v odborných časopisech:

- NEČADOVÁ, Věra. Kvalita výkonu veřejné správy je bezprostředně spjata s problematikou etiky ve veřejné správě. *Scientific papers of the University of Pardubice* [online databáze], 2013 č. 1. Dostupné z: databáze dk.upce.cz
- BOHATÁ, Marie. Etika a integrita veřejné správy České republiky. *Scientific papers of the University of Pardubice* [online databáze], 2019 č. 47. Dostupné z: databáze dk.upce.cz
- CHADIMA, Marek. Služební kázeň státního zaměstnance – povinnosti vyplývající ze služebních předpisů. *Právní rozhledy* [online databáze], 2022, č. 15-16, s. 519-527. Dostupné z: databáze beck-online.cz
- JANEČKOVÁ, Eva. Mlčenlivost úředníků. *Účetnictví neziskového sektoru* [online databáze], 2023, č. 9. Dostupné z: databáze dauc.cz
- KOPAČKOVÁ, Slávka. Skončení pracovního poměru úředníka. *Účetnictví neziskového sektoru* [online databáze], 2023, č. 2. Dostupné z: databáze dauc.cz
- PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA* [online], 2010, č. 2, s. 97-100. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/849/Iurid_2_2010_05_petruv.pdf
- MORÁVEK, Jakub. Ochrana oznamovatelů (nejen ve státní službě). *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA* [online], 2023, č. 4, s. 46-53. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=1251614>

Odborné studie:

- ROTHSTEIN, Bo. SORAK, Nicholas. *Ethical codes for the public administration. A comparative survey* [online]. Gothenburg: University of Gethenburg, Department of Political Science, 2017. Dostupné z: https://www.gu.se/sites/default/files/2022-01/2017_12_Rothstein_Sorak.pdf
- Institut pro veřejnou správu Praha. *Sdílení osvědčených postupů při zavádění a výuce principů zaměstnance ve veřejné správě – výzkumná zpráva* [online]. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2013. Dostupné z: https://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/Zahranicni%20spoluprace/Etika%20ve%20veřejne%20sprave%20ceska%20cast%20vyzkume%20zpravy.pdf
- PŮČEK, Milan Jan. PÁLENÍKOVÁ, Markéta. *Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí)* [online]. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2022, s. 6-9. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-09->

27_Priloha-c-1-k-Analyze-vnitřních-kontrolních-systemu-Hospodarnost-efektivnost-ucelnost.pdf

- ASKLÖF, Cecilia a kol. *Příručka na cestu k rovnosti žen a mužů* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2003, s. 8-9. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rada-pro-rovne-prilezitosti/oddeleni/dokumenty/Prirucka-na-cestu-k-rovnosti.pdf>

Internetové zdroje:

- RADOVÁ, Eva. KOLAŘÍKOVÁ, Tereza. *Okamžité zrušení pracovního poměru v judikatuře českých soudů* [online]. pravniprostor.cz, 15. října 2020 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/pracovni-pravo/okamzite-zruseni-pracovniho-pomeru-v-judikature-ceskych-soudu>
- VONKA, Mojmír. *Porušování pracovní kázně zaměstnancem* [online]. portal.pohoda.cz, 22. dubna 2022 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/zakon-a-pravo/pracovni-pravo/porusovani-pracovni-kazne-zamestnancem/>
- OECD. *Managing conflict of the interest in the public sector – a toolkit* [online]. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, s. 13 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>
- Transparency International. *Co je to korupce* [online]. transparency.cz, 22. července 2011 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/korupce/>
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Nový etický kodex státních zaměstnanců* [online]. mvcr.cz, 2023 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/novy-eticky-kodex-statnich-zamestnancu.aspx>
- Novák, Pavel. *Vláda schválila etický kodex a zprávu o extremismu* [online]. mvcr.cz, 2012 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-eticky-kodex-a-zpravu-o-extremismu.aspx>
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Vzdělávání* [online]. mvcr.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vzdelavani-obecne-informace.aspx>
- Vláda České republiky. *Úřad vlády* [online]. vlada.gov.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/postaveni-uradu-vlady-cr-3688/>
- Ministerstvo spravedlnosti. *Whistleblowing* [online]. korupce.cz, 2023 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://korupce.cz/protikorupcni-agenda/whistleblowing/>

- Vláda České republiky. *Oznámení státního zaměstnance o podezření ze spáchání protiprávního jednání* [online]. vlada.gov.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/oznameni-statniho-zamestnance-o-podezreni-ze-spachani-protipravniho-jednani-132748/>
- Vláda České republiky. *Etický kodex Úřadu vlády ČR* [online]. vlada.gov.cz, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/>
- Evropská komise. *Kodex řádného úředního chování – podávání stížností* [online]. commission.europa.eu, [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_cs
- Evropský veřejný ochránce práv. *Zásady veřejné služby pro úředníky EU* [online]. ombudsman.europa.eu, 2012 [cit. 22. března 2024]. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/11650>

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá vymezením oblasti etických kodexů ve veřejné správě v České republice se zaměřením na jejich postavení vedle právních norem. Teoreticky se zabývá etikou ve veřejné správě, etickou infrastrukturou, etickými kodexy ve veřejné správě v rámci evropských zemí a evropské unie a vývojem etických kodexů ve veřejné správě v České republice po roce 1989. Dále analyzuje vybrané etické kodexy, primárně Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy a Pravidla etiky státních zaměstnanců, jež jsou hlavní předpisy upravující etiku ve veřejné správě. Zaměřuje se na jejich obsah, právní závaznost a vymahatelnost. V neposlední řadě vymezuje další etické kodexy jednotlivých institucí veřejné správy, a to Etický kodex Úřadu vlády ČR a Etický kodex finanční správy ČR.

Abstract

The bachelor thesis deals with defining the area of ethical codes in public administration in the Czech republic with a focus on their position next to legal regulations. It defines ethics in public administration, ethical infrastructure, ethical codes in public administration within European countries and the European Union and development of ethical codes in public administration in Czech republic after 1989. The thesis also analyzes selected ethical codes, primarily the Code of Ethics for Public officials and Employees of public administration and the Rules of ethics of Civil Servants, which are the main regulations governing ethics in public administration. It focuses on their content, legal binding and enforceability. Last but not least, this thesis defines other ethical codes of individual public administration institutions, such as the Code of Ethics of the Office of the Government of the Czech republic and the Code of Ethics of the Financial Administration of the Czech republic.

Klíčová slova

Etický kodex, etika, etická infrastruktura, veřejná správa, státní správa, etické kodexy ve veřejné správě, úředník, státní zaměstnanec.

Key words

Ethical code, ethics, ethical infrastructure, public administration, state administration, ethical codes in public administration, public official, civil servant.

Seznam příloh

- Příloha č. 1: Příloha k usnesení vlády č. 331/2012 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.
- Příloha č. 2: Služební předpis Nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023 o Pravidlech etiky státních zaměstnanců.

Příloha č. 1

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha
k usnesení vlády

ze dne 9. května 2012 č. 331

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

Článek 1 Zákonnost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

(2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

Článek 2 Rozhodování

(1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.

(2) Při volbě nejvhodnějšího postupu úředník a zaměstnanec veřejné správy respektuje v mezích právních předpisů též koncepci, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřazených vydané v souladu s tímto kodexem.

Článek 3 Profesionalita

(1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst.

(3) Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.

Článek 4 Nestrannost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Při rozhodování nesmí úředník a zaměstnanec veřejné správy preferovat osobní či skupinové zájmy ani se nechat ovlivnit pozitivními či negativními vztahy ke konkrétním osobám. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se zdrží také všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování.

(2) Ve shodných nebo podobných případech jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy tak, aby mezi jednotlivými postupy nevznikaly rozdíly, jež není možno odůvodnit objektivními skutečnostmi, zejména konkrétními okolnostmi daného případu.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vystupuje vůči účastníkům právních vztahů objektivně tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, informuje je srozumitelně; veškerá hodnocení provádí profesionálně, objektivně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem a spravedlností.

Článek 5 Rychlost a efektivita

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.

(2) Při plnění jemu svěřených úkolů postupuje úředník a zaměstnanec tak, aby stranám ani úřadu nevznikaly zbytečné náklady.

Článek 6 Střet zájmů

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému střetu svého soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou pozici nebo funkci ve věcech, které nesouvisejí s plněním jemu svěřených úkolů při výkonu veřejné správy.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se nezúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

(4) Pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

Článek 7 Korupce

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného, popřípadě jakýmkoli jiným způsobem připustit ovlivnění plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy, objektivního hodnocení věci a nestranného rozhodování. Dary nebo výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se vyvaruje vztahů vzájemné závislosti a nepatřičného vlivu jiných osob (klientelismus, nepotismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

(4) Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se úředník a zaměstnanec veřejné správy dozvěděl hodnověrným způsobem, je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen oznámit svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení. Dále je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen bezodkladně oznámit nabídnutí či získání neoprávněné výhody.

(5) Ve všech případech, kdy by mohla vzniknout pochybnost, zda úředník a zaměstnanec veřejné správy postupuje v souladu s tímto článkem, informuje úředník a zaměstnanec veřejné správy svého nadřízeného a postupuje dle jeho pokynů.

Článek 8 Nakládání se svěřenými prostředky

Úředník a zaměstnanec veřejné správy vynakládá, v souladu s právními předpisy, veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů a zařízení, které mu byly svěřeny, jakož i služeb, které mu byly poskytnuty. Stěmito svěřenými prostředky nakládá efektivně a hospodárně.

Článek 9 Mlčenlivost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, jež by mohly poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření na korupční jednání.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen zachovat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu úřední činnosti, zejména o osobních údajích nebo utajovaných informacích v rozsahu stanoveném právními předpisy, pokud není této povinnosti v souladu s právními předpisy zproštěn.

Článek 10 **Informování veřejnosti**

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy poskytuje při plnění svých úkolů pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy. Informace o činnosti orgánu veřejné správy, plnění jeho funkcí, jakož i další informace určené veřejnosti sděluje za orgán veřejné správy úředník a zaměstnanec veřejné správy, který je k tomu určen.

Článek 11 **Veřejná činnost**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly veřejné správy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, která by mohla snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti nebo dokonce zavdat příčinu k ovlivňování úředníka a zaměstnance veřejné správy. Jedná tak, aby jeho chování přispívalo k dobré pověsti úřadu veřejné správy.

Článek 12 **Reprezentace**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy užívá vzaměstnání oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná s každým ohleduplně, způsobem přiměřeným jeho sociálním schopnostem a komunikačním potřebám, a respektuje jeho individualitu. Veškerá jednání s dotčenými osobami vede úředník a zaměstnanec veřejné správy taktně a způsobem, který respektuje důstojnost těchto osob.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním a vystupováním podporuje důvěryhodnost a vážnost úřadu.

Článek 13 **Uplatnitelnost a vymahatelnost**

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.

Článek 14 **Závěrečná ustanovení**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dodržuje stanovené etické zásady, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem.

(2) Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích.

(3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.

3

SLUŽEBNÍ PŘEDPIS
nejvyššího státního tajemníka
ze dne 3. října 2023
o pravidlech etiky státních zaměstnanců

P R E A M B U L E

Nejvyšší státní tajemník na základě ustanovení § 77 odst. 1 písm. t) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jsa pamětliv znovuobnoveného odkazu a tradice stavu úřednického, maje na zřeteli trvalý požadavek dobrého a odpovědného spravování věcí veřejných ku prospěchu všech členů společnosti uspořádané ve stát, vycházejí z demokratických hodnot lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity, vědom si potřeby vybavit nositele státní služby přehledným, srozumitelným a jednotným souborem etických pravidel, která jim napomohou v nalézání správného a společensky prospěšného konání při plnění služebních povinností a budou tak rovněž posilovat důvěru veřejnosti ve státní správu, vydává za účelem naplňování a soustavné ochrany veřejného zájmu, jakož i důsledného zachovávání nestrannosti, odbornosti, přiměřenosti, vstřícnosti a hospodárnosti ve státní službě tato pravidla etiky státních zaměstnanců.

Čl. 1

Žádoucí jednání

Státní zaměstnanec trvale dbá při výkonu státní služby (dále jen „služba“) o to, aby jednal čestně, poctivě, odpovědně a spolehlivě.

Čl. 2

Veřejný zájem

- (1) Státní zaměstnanec při výkonu služby svědomitě chrání veřejný zájem.
- (2) Státní zaměstnanec předchází situacím, ve kterých by mohlo dojít ke střetu jeho osobního zájmu se zájmem veřejným.

Čl. 3

Nestrannost

- (1) Státní zaměstnanec jedná při výkonu služby neovlivněn pozitivními ani negativními vztahy ke konkrétním osobám nebo skupinám osob.
- (2) Státní zaměstnanec jedná při výkonu služby neovlivněn vůlí a zájmy politické strany nebo politického hnutí.
- (3) Státní zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá v souvislosti s výkonem služby žádné výhody pro sebe či jinou osobu.
- (4) Státní zaměstnanec se při výkonu služby chová k druhým ve srovnatelných situacích stejně.
- (5) Státní zaměstnanec jedná při výkonu služby bez předsudků.

Čl. 4

Odbornost

Státní zaměstnanec dbá při výkonu služby na svoji odbornost a účinně ji uplatňuje. Státní zaměstnanec respektuje při výkonu služby odborné znalosti a zkušenosti druhých.

Čl. 5

Přiměřenost

Státní zaměstnanec jedná při výkonu služby přiměřeně okolnostem dané

situace.

Čl. 6

Vstřícnost

- (1) Státní zaměstnanec jedná při výkonu služby ochotně, diskrétně, ohleduplně a se snahou porozumět druhým.
- (2) Státní zaměstnanec se zdržuje při výkonu služby všeho, co neospravedlnitelně narušuje dobré mezilidské vztahy.
- (3) Státní zaměstnanec usiluje při výkonu služby o rozvíjení vzájemnosti, soudržnosti a spolupráce mezi zaměstnanci ve služebních úřadech.

Čl. 7

Hospodárnost

Státní zaměstnanec spravuje a využívá prostředky, které mu byly v souvislosti s výkonem služby svěřeny, hospodárně, účinně a pouze k tomu účelu, k němuž mu byly svěřeny.

Čl. 8

Úloha představených

Představený vede při výkonu služby státního zaměstnance k dodržování etických pravidel a jde jim v tom příkladem.

Čl. 9

Zrušovací ustanovení

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, se zrušuje.

Čl. 10

Účinnost

Tento služební předpis nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024.

Č.j. MV-39003-26/OSS-2023

Nejvyšší státní tajemník

PhDr. Jindřich FRYČ v. r.