

ODŮVODNĚNÍ SLUŽEBNÍHO PŘEDPISU NÁMĚSTKA MINISTRA VNITRA PRO STÁTNÍ SLUŽBU,
KTERÝM SE STANOVÍ PRAVIDLA ETIKY STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ

Návrh služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, vychází z ustanovení § 77 odst. 1 písm. t) zákona o státní službě, podle kterého je státní zaměstnanec povinen dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem. Oproti dosavadnímu Etickému kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy přijatému usnesením vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 je novým „nosičem“ předmětné materie kvalitativně jiný právní akt, a to služební předpis. Usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 ukládalo ministrům, vedoucím ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů povinnost stanovit na základě vzorového Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy svými vnitřními předpisy vlastní etické kodexy. V čl. 13 byla upravena vymahatelnost těchto etických kodexů, přičemž jejich zásadní porušování mělo být posuzováno jako porušování zákoníku práce, resp. pracovních řádů se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Nejednalo se tedy o závaznost či vymahatelnost v pravém slova smyslu (právní následky bylo možno vyvozovat z porušení pravidel v etickém kodexu pouze v případě, že měly odraz i v právním předpisu, neboť pouze nedodržení právních předpisů bylo možno sankcionovat). Služební předpisy upravují v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 zákona o státní službě organizační věci státní služby. Podle odstavce 3 téhož ustanovení jsou přímo závazné pro státní zaměstnance, pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 a pro osoby ve služebním poměru podle jiného zákona zařazené k výkonu služby ve služebním úřadu, aniž by musely být transponovány dalším právním aktem. Služební předpisy náměstka ministra vnitra pro státní službu se vztahují na všechny služební úřady s výjimkou tzv. regulátorů uvedených v § 11 odst. 4 zákona o státní službě. Povinnost dodržovat služební předpisy při výkonu státní služby je dána ustanovením § 77 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, přičemž nejsou-li dodržovány, jde podle § 87 zákona o státní službě o porušení služební kázně. Drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit ústní nebo písemnou výtkou, zaviněné porušení služební kázně je kárným proviněním, za něž lze uložit kárné opatření. Dodržování služební kázně je rovněž jednou z hodnocených oblastí, jež zahrnuje služební hodnocení státního zaměstnance. Sleduje se, zda je plněna, nebo je plněna nedostatečně.

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, upravuje zásady řádného výkonu státní služby ve služebních úřadech a dále oblast zákonnosti výkonu státní služby a přiměřenosti plnění služebních úkolů, oblast profesionality, vystupování, rychlosti a efektivity, střetu zájmů, korupce a nakládání se svěřenými prostředky. Tím, že upravuje a podporuje dodržování žádoucích standardů chování státních zaměstnanců ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům, napomáhá garantovat kvalitu výkonu státní služby a fakticky naplňovat služební slib skládaný státními zaměstnanci v den jejich nástupu do státní služby, podle něhož je státní zaměstnanec povinen své povinnosti vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nezneužívat svého postavení a chovat se a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu. Navrhovaný služební předpis je veden myšlenkou, že veřejnost oprávněně očekává otevřenou, přístupnou, řádně vedenou a vykonávanou státní správu. Jedním z jeho cílů je proto přispět ke zvýšení důvěry veřejnosti ve státní správu.

Snahou při přípravě navrhovaného služebního předpisu bylo jednak zachovat kontinuitu s dosavadní úpravou v Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy a jednak promítnout do textu etické standardy a principy řádné správní praxe, na kterých stojí etické kodexy orgánů a institucí Evropské unie (např. Evropský kodex řádné správní praxe), etické kodexy správních úřadů, jakož i etické kodexy některých územních samosprávných celků. Text navrhovaného služebního předpisu vychází dále z obecných zásad právních, zejména ze zásad správního práva, a z principů transparentnosti, depolitizace a profesionalizace, jako základních principů zákona o státní službě.

Svým zněním se hlásí i k odkazu služební pragmatiky (říšský zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů).

Dne 25. září 2015 byl návrh služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, představen na konferenci organizované Transparency International na téma „Státní úředníci – Jak naplnit služební slib“ za účasti zástupců odborné veřejnosti a zaměstnanců služebních úřadů. Při této příležitosti byly diskutovány především otázky týkající se střetu zájmů a korupce upravené v člácích 8 a 9 návrhu.

Ustanovení o střetu zájmů klade důraz na nestrannost a nezávislost výkonu státní služby a stanoví povinnost státních zaměstnanců předcházet situacím, ve kterých by byli vystavení možnému střetu svých osobních zájmů s veřejným zájmem na řádném výkonu služby. Ustanovení uvádí, co se považuje za osobní zájem a nabízí tak státním zaměstnancům srozumitelný klíč k samostatnému posouzení a rozpoznání možného střetu zájmů. Dále toto ustanovení obsahuje zákaz zneužívání postavení státního zaměstnance a usměrňuje i jednání a činnost státních zaměstnanců v době, kdy nevykonávají státní službu, a to s ohledem na vážnost jejich profese a nutnost zachovat důvěru veřejnosti ve státní správu.

Ustanovení o předcházení korupce širěji upravuje postupy při jednáních s korupčním a podvodným rizikem a při jednáních s prvky lobbingu a představuje provedení zákonné úpravy přijímání darů státními zaměstnanci [§ 77 odst. 1 písm. j) zákona o státní službě], jež je tématem diskutovaným napříč jednotlivými služebními úřady i odbornou veřejností. Návrh služebního předpisu zavádí záznamní povinnost státních zaměstnanců při přijímání i odmítání darů v souvislosti s výkonem státní služby. Stanoví přitom podstatné náležitosti záznamu a nabízí postup pro nakládání se záznamem a jeho případné využití. Návrh služebního předpisu rozlišuje mezi dary, jež jsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby a jejichž přijímání plně zapovídá, a dary, jež nejsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby. Tyto dary smí státní zaměstnanec přijmout jen za předpokladu, že jejich hodnota nepřesahuje částku 300,- Kč (při opakovaných nabídkách drobných darů v blízké časové souvislosti, jejichž jednotlivá hodnota nepřesahuje 300,- Kč, je ve smyslu návrhu služebního předpisu třeba jednotlivé hodnoty počítat v okamžiku, kdy jsou tyto dary v blízké časové souvislosti opakovaně nabízeny jedním dárcem nebo sice více dárce, avšak v téže záležitosti). Jsou zpravidla nabízeny jako poděkování státnímu zaměstnanci, tedy po provedení všech úkonů v dané záležitosti, kdy je již veškerý úřední postup ukončen, tudíž je nelze nabízet ve snaze jej ovlivnit. Naopak dary, jež jsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby, jsou dary nabízené na začátku nebo v průběhu úředního postupu ve snaze jej ovlivnit a získat pro sebe nebo jinou osobu zvýhodnění. V souladu se zásadou prevence je třeba připomenout, že má-li státní zaměstnanec pochybnost o účelu nebo hodnotě daru, dar zásadně nepřijímá. Návrh služebního předpisu obsahuje i negativní definici darů a stanoví tak plnění, která se za dar nepovažují. Návrh služebního předpisu dále zavádí i záznamní povinnost státních zaměstnanců při předpokládaném jednání s prvky lobbingu¹ či při jednání s korupčním nebo podvodným potenciálem a upravuje postup při jejich vedení.

V závěru je v návrhu služebního předpisu upravena i povinnost služebních úřadů dbát na seznámení státních zaměstnanců s etickými pravidly a podporovat a zajišťovat jejich osvětu. Zájem služebních úřadů, aby státní zaměstnanci měli znalosti z oblasti etiky, odráží i ustanovení § 36 odst. 2 zákona o státní službě, podle kterého je účelem obecné části úřednické zkoušky ověřit, zda státní zaměstnanec má potřebné znalosti pravidel etiky státního zaměstnance. V témže článku návrhu služebního předpisu je upravena i úloha představených, jež je nezanedbatelnou při uvádění etických pravidel v život.

¹ Akademický slovník cizích slov (<http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=lobbing>): lobbing - ovlivňování veřejných činitelů (poslanců, úředníků) ve veřejném zájmu nebo ve prospěch zájmů určitých skupin

Ačkoliv pravidla etiky budou vydána služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu a jejich porušení bude porušením služební kázně státního zaměstnance, jedná se stále v první řadě o kodex etických zásad, a to zásad základních, známých a uznávaných v profesní skupině státních zaměstnanců (úředníků). Jde především o morální apel na státní zaměstnance, po nichž se požaduje uvědomělost v etických otázkách a schopnost a připravenost vyvarovat se neetického jednání a neetických situací, které obecně snižují důvěru veřejnosti ve státní správu a jsou jednou z prvotních příčin kritiky úřednické profese. Regulace etiky úřednické profese se jeví jako legitimní i z důvodu zvláštního postavení státního zaměstnance, který, jako zaměstnanec státu, primárního nositele veřejné správy, spolupůsobí při výkonu veřejné správy, k čemuž je nadán příslušným mocenským oprávněním a postavením.

Přijetí navrhovaného služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu s sebou nenese žádné významné ekonomické, finanční, personální nebo organizační požadavky. V příštím roce budou pravidla etiky státních zaměstnanců doplněna i o případové studie aktuálních etických otázek v oblasti veřejné správy. Za tímto účelem bude zřízena pracovní skupina složená ze zástupců jednotlivých resortů a neziskových organizací, jež mohou relevantně přispět k tématu profesní etiky státních zaměstnanců.