

- **VSTUPNÍ VZDĚLÁVÁNÍ NÁSLEDNÉ**
- Kapitola 2
- Práva, povinnosti a pravidla etiky

Studijní text pro přípravu na obecnou část úřednické zkoušky

Ministerstvo vnitra

Sekce pro státní službu

Říjen 2019

Obsah

1. ETICKÝ KODEX ZAMĚSTNANCŮ.....	2
1.1 Úvod	2
1.2 Obecné zásady etického chování zaměstnance	2
1.3 Závěr	4
2. PRAVIDLA ETIKY STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ	5
2.1 Obecně	5
2.2 K jednotlivým ustanovením.....	5
3. DOKUMENTY VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI	9
3.1 Protikorupční politika vlády v letech 2018 až 2022	9
3.2 Mezinárodní závazky České republiky v boji proti korupci	11

1. ETICKÝ KODEX ZAMĚSTNANCŮ

1.1 Úvod

Vláda České republiky (dále jen „vláda“) dne 9. května 2012 **schválila Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy** (dále jen „Etický kodex“) a členům vlády a vedoucím ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů uložila využít Etický kodex pro vytvoření vlastního etického kodexu, který bude vydán vnitřním předpisem. Současně vláda doporučila využití Etického kodexu hejtmanům, primátorům a starostům pro účely jimi řízených vyšších a nižších územně samosprávních celků. Etický kodex je tedy závazný pro všechny zaměstnance státní správy zaměstnané podle zákoníku práce (dále jen „zaměstnanci“) včetně dohod uzavřených mimo pracovní poměr. Účelem Etického kodexu je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování zaměstnance ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

1.2 Obecné zásady etického chování zaměstnance

Občan České republiky právem očekává ze strany zaměstnanců kvalitní a profesionální výkon státní správy. Samozřejmostí musí být nejen dodržování právního řádu České republiky, nestrannosti, rovného přístupu, ale i etických pravidel tak, aby byla prohlubována důvěra veřejnosti ve státní správu. Dalším základním aspektem činnosti zaměstnance je zachovávání úcty a loajality k České republice, jakož i úřadu, u kterého zaměstnanec působí.

Zákonnost

Zaměstnanec vykonává svěřenou činnost v souladu s ústavním pořádkem, se zákony, ostatními právními předpisy (včetně interních předpisů a interních aktů řízení) a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

Rozhodování

Zaměstnanec vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem. Rozhodování musí být nestranné, nezávislé, bez ingerence vnějších subjektů a odpovídat okolnostem daného případu.

Profesionalita

Zaměstnanec vykonává svěřené činnosti na vysoké odborné úrovni. Vůči veřejnosti i kolegům vystupuje slušně, zdvořile, korektně, s porozuměním, ochotou, bez jakýchkoliv předsudků.

Nestrannost

Zaměstnanec dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem.

Rychlost a efektivita

Zaměstnanec vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.

Střet zájmů

Zaměstnanec předchází situacím, které by mohly ohrozit důvěru v jeho nestrannost, nezávislost a spravedlivost a ve kterých by byl vystaven možnému střetu svých osobních zájmů s veřejným zájmem na řádném výkonu činnosti. O existenci střetu zájmů zaměstnanec neprodleně informuje přímého nadřízeného, který může případně přijmout adekvátní opatření. V případě, že si zaměstnanec není svým střetem zájmů jistý, pak s největší pravděpodobností ve střetu zájmů je.

Korupce

Zaměstnanec předchází rizikům korupce a podvodu a nežádoucím vnějším vlivům, jež by mohly ohrozit řádný výkon svěřené činnosti. Jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána. Zaměstnanec se rovněž vyvaruje vztahů vzájemné závislosti a nepatřičného vlivu jiných osob (klientelismus, nepotismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

Oznamovací povinnost

Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se zaměstnanec dozvěděl hodnověrným způsobem, je povinen anonymně či neanonymně oznámit prostřednictvím interního oznamovacího kanálu (schránka, e-mail, telefon, osobně) svému zaměstnavateli. Je zakázáno v souvislosti s učiněným oznámením jakýmkoliv způsobem znevýhodňovat či postihovat oznamovatele.

Dary

Zaměstnanec nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného. Za dary se nepovažují plnění z pouhé společenské úsluhy či plnění poskytovaná při společenských či protokolárních příležitostech, jsou-li jim úměrná svým účelem a hodnotou. Za dary se rovněž nepovažují drobné reklamní a propagační předměty.

Nakládání se svěřenými prostředky

Zaměstnanec 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.

Mlčenlivost

Zaměstnanec zachovává mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů, jež by mohly poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření na korupční jednání.

Informování veřejnosti

Zaměstnanec poskytuje při plnění svých úkolů pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy.

Veřejná činnost

Zaměstnanec jedná při výkonu činnosti politicky nestranným způsobem. Nevykonává veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly státní správy.

Reprezentace

Zaměstnanec užívá v zaměstnání oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu. Jedná s každým ohleduplně, způsobem přiměřeným jeho sociálním schopnostem a komunikačním potřebám a respektuje jeho individualitu.

1.3 Závěr

Respektování pravidel etiky je věcí profesní cti každého zaměstnance. Bez jejich dodržování nelze dostát profesní povinnosti zaměstnance. Selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na státní správu jako celek.

2. PRAVIDLA ETIKY STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ

2.1 Obecně

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015 č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců (dále jako „Pravidla etiky“), byl vydán na základě zákonného zmocnění obsaženém v § 77 odst. 1 písm. t) zákona o státní službě, přičemž nabyl účinnosti dne 1. ledna 2016. Zákon o státní službě v uvedeném ustanovení ukládá státnímu zaměstnanci povinnost dodržovat pravidla etiky státních zaměstnanců vydaná služebním předpisem, z čehož na druhé straně vyplývá rovněž povinnost služebního orgánu příslušný služební předpis vydat. Zákonodárce tak mezi organizačními věcmi služby, jež jsou podle § 11 odst. 1 zákona o státní službě předmětem úpravy služebních předpisů, přiznal pravidlům etiky zásadní význam, neboť vydání příslušného služebního předpisu výslovně předpokládá.

Případná vymahatelnost Pravidel etiky je zajištěna normativní povahou služebního předpisu, neboť ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě stanoví obecnou povinnost dodržovat služební předpisy při výkonu státní služby, přičemž nejsou-li dodržovány, jde podle § 87 zákona o státní službě o porušení služební kázně. Je však třeba upozornit, že i přes skutečnost, že jsou Pravidla etiky vydána služebním předpisem, jedná se především o soubor mravních pravidel, jež by měla být přirozeně respektována a naplňována při výkonu státní služby. Nadto lze doplnit, že podle filozofického pojetí etiky je přirozenou sankcí v případě nedodržení mravních pravidel pouze mravní odsouzení.

Pravidla etiky upravují zásady řádného výkonu státní služby ve služebních úřadech, 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 upravují a podporují dodržování žádoucích standardů chování státních zaměstnanců ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům, napomáhají 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.

2.2 K jednotlivým ustanovením

Úvodní ustanovení Pravidel etiky upravuje jejich věcnou a osobní působnost a rovněž definuje jejich cíl. Pravidla etiky upravují žádoucí standardy chování státních zaměstnanců nejen ve vztahu ke spolupracovníkům, ale rovněž ve vztahu k veřejnosti, neboť cílem Pravidel etiky je zvyšovat důvěru

veřejnosti ve státní správu. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o služební předpis, jsou Pravidla etiky závazná pro všechny státní zaměstnance (s výjimkou státních zaměstnanců zařazených ve služebních úřadech uvedených v § 11 odst. 4 zákona o státní službě¹), dále jsou rovněž závazná pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 zákona o státní službě a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona a zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu.

Východiskem Pravidel etiky je výkon státní služby v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů a rovněž s všeobecnou zásadou zákonnosti. V úvodních článcích Pravidel etiky je rovněž vyjádřena jedna ze základních funkcí etických kodexů vůbec – a to úprava etických pravidel uplatňovaných při poskytování služby veřejnosti, neboť výkon státní služby nepochybně je veřejnou službou. Stanoví se, že státní zaměstnanec jedná s vědomím, že veřejnost oprávněně očekává otevřenou, přístupnou, řádně vedenou a vykonávanou státní správu. Nadto je státní zaměstnanec při výkonu služby povinen respektovat cíle, koncepce a priority služebního úřadu. Pravidla etiky dále upravují přiměřenost plnění služebních úkolů, a to ve vztahu k přijatým řešením, která by měla odpovídat okolnostem daného případu, a zasahování do práv a oprávněných zájmů dotčených osob, do kterých státní zaměstnanec zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Podle ustanovení upravujícího profesionalitu výkonu státní služby by státní zaměstnanci měli usilovat o výkon služby na vysoké odborné úrovni, neboť jsou osobně odpovědní za kvalitu jimi vykonávané služby a rozvíjení své odbornosti. Státní zaměstnanec ve vztahu k veřejnosti jedná profesionálně, nestranně, nezávisle, objektivně, čestně, bez nepřiměřeného projevu emocí a bez sledování osobního prospěchu tak, aby neohrozil dobrou pověst, vážnost a důvěryhodnost služebního úřadu. Toto ustanovení však naplňuje i druhou ze základních funkcí etických kodexů obecně, neboť upravuje etická pravidla uplatňovaná při výkonu státní služby směrem dovnitř státní správy, tedy ve vztahu ke spolupracovníkům a státním zaměstnancům zařazeným v jiném služebním úřadu. Státní zaměstnanec jedná v této otázce korektně a s respektem ke znalostem a zkušenostem ostatních státních zaměstnanců, zachovává kolegiální prostředí a aktivně dbá na pozitivní rozvoj vztahů.

Ustanovení upravující vystupování státních zaměstnanců klade důraz na řádně vykonávanou státní správu ve vztahu k občanům (klientům), kdy státnímu zaměstnanci ukládá s dotčenými osobami

¹ Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Český statistický úřad, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

jednat v souladu se zásadou rovnosti, nepřipustit jakoukoliv diskriminaci, jednat zdvořile, kultivovaně, vstřícně a způsobem přiměřeným okolnostem daného případu a potřebám dotčené osoby. V otázce efektivity výkonu státní služby Pravidla etiky stanoví, že státní zaměstnanec plní služební úkoly osobně, řádně a bez zbytečných průtahů, přičemž je výslovně kladen důraz na zákonem stanovené lhůty. Státní zaměstnanec plní služební úkoly v souladu se zásadou hospodárnosti tak, aby dotčeným osobám ani služebními úřady nevznikaly zbytečné náklady.

Ustanovení o střetu zájmů klade důraz na nestrannost a nezávislost výkonu státní služby a stanoví povinnost státních zaměstnanců předcházet situacím, ve kterých by byli vystaveni 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 šířeji 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]. Pravidla etiky zavádějí záznamní povinnost státních zaměstnanců při přijímání i odmítání darů v souvislosti s výkonem státní služby a rovněž i záznamní povinnost při předpokládaném jednání s prvky lobbingu či při jednání s korupčním nebo podvodným potenciálem a upravuje postup při jejich vedení. Stanoví se přitom podstatné náležitosti záznamu a nabízí postup pro nakládání se záznamem a jeho případné využití. Pravidla etiky rozlišují mezi dary, jež jsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby a jejichž přijímání plně zapovídá, a dary, jež nejsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby. Dary, jež nejsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby, 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 třeba jednotlivé hodnoty sčítat v okamžiku, kdy jsou tyto dary v blízké časové souvislosti opakovaně nabízeny jedním dárcem nebo sice více dárci, avšak v téže záležitosti). Pravidla etiky obsahují negativní definici darů a stanoví tak plnění, která se za dar nepovažují. Za dary se nepovažují plnění z pouhé společenské služby či plnění poskytovaná při společenských či protokolárních příležitostech, jsou-li jim úměrná svým účelem i hodnotou. Za dary se rovněž nepovažují drobné reklamní a propagační předměty.

V závěru Pravidel etiky je upravena povinnost služebních úřadů dbát na seznámení státních zaměstnanců s etickými pravidly a podporovat a zajišťovat jejich osvětu. Je zdůrazněna úloha

představených, jež je nezanedbatelná při uvádění Pravidel etiky v život. Představený vede podřízené státní zaměstnance k dodržování etických pravidel obecně (jedná se o tedy o povinnost, jež přesahuje Pravidla etiky), přičemž jim jde příkladem. Od představeného se rovněž očekává, že je schopen a připraven řešit etické otázky vyvstalé při výkonu státní služby.

3. DOKUMENTY VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI

Vláda České republiky (dále jen „vláda“) od roku 1999 **schvaluje střednědobé strategické protikorupční dokumenty**, jejichž **cílem je stanovení priorit a vymezení relevantních aktérů v oblasti boje s korupcí** pověřených koordinací realizace protikorupční politiky na vládní úrovni či plněním jednotlivých protikorupčních opatření. Strategické protikorupční dokumenty vlády mají za cíl rovněž informovat příslušné mezinárodní organizace (např. Evropská unie, Rada Evropy, Organizace spojených národů, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) o prioritách a nástrojích protikorupční politiky v České republice. V neposlední řadě jsou strategické protikorupční dokumenty vlády nástrojem informování občanů České republiky o plnění priorit a úkolů zakotvených v programových dokumentech vlády (např. v programovém prohlášení vlády či koaliční smlouvě).

3.1 Protikorupční politika vlády v letech 2018 až 2022

Vláda jmenovaná dne 27. června 2018 se ve svých programových dokumentech zavázala ke splnění řady protikorupčních opatření, přičemž koordinací jejich realizace je pověřena ministryně spravedlnosti a předsedkyně Legislativní rady vlády.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 (dále jen „Koncepce“)² coby strategický protikorupční dokument vlády stanoví základní rámec realizace protikorupční politiky v období let 2018 až 2022. Hlavními nástroji realizace protikorupční politiky vlády jsou:

1. Akční plány boje s korupcí – jednoleté dokumenty schvalované vládou, jejichž cílem je stanovení konkrétních legislativních a nelegislativních úkolů v daném roce a stanovení gestora(ů) plnění úkolů. Termíny plnění úkolů jsou navázány na plány legislativních prací a plány nelegislativních úkolů vlády v daném roce. Plnění úkolů podléhá každoročnímu zhodnocení schvalovanému vládou.
2. Hodnocení korupčních rizik v legislativním procesu (Corruption Impact Assessment, CIA) – mechanismus zakotvený Legislativními pravidly vlády a Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace je integrální součástí hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment, RIA). Hodnocení korupčních rizik umožňuje v průběhu legislativního procesu na vládní úrovni (primárně v mezirezortním připomínkovém řízení) detekovat – a působit tak

² <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>

coby preventivní nástroj vládní protikorupční politiky v legislativním procesu – možná korupční rizika či naopak protikorupční efekt předkládaných návrhů právních předpisů.

3. Systematický a dlouhodobý sběr a vyhodnocování dat o korupci v České republice – realizace sociologického šetření a vytvoření sady pravidelně zjišťovaných dat, metodiky jejich sběru a nastavení relevantních indikátorů v oblasti boje proti korupci má do budoucna umožnit efektivnější detekci korupčních trendů a ohnisek a realizaci konkrétních opatření k eliminaci korupčního chování.
4. Prohloubení angažmá České republiky v mezinárodních strukturách zabývajících se bojem s korupcí – aktivnější role České republiky v mezinárodních strukturách má mimo jiné za cíl její zlepšené vnímání ze strany zahraničních investorů a mezinárodních organizací.

Protikorupční opatření jsou členěna do čtyř prioritních oblastí:

1. **Výkonná a nezávislá exekutiva** – např.: novela zákona o státním zastupitelství, novela zákona o soudech a soudcích, plnění doporučení Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (GRECO);
2. **Transparentnost a otevřený přístup k informacím** – zákon o lobbování, novela zákona o svobodném přístupu k informacím, zhodnocení efektivity vybraných protikorupčních opatření realizovaných v předchozím období, realizace projektu eSbírka a eLegislativa;
3. **Hospodárné nakládání s majetkem státu** – rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, novela zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, novela zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, věcný záměr stavebního zákona;
4. **Rozvoj občanské společnosti** – návrh zákona o ochraně oznamovatelů.

Důležitý korektiv vládní protikorupční politiky představuje poradní orgán vlády **Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí** (dále jen „Rada vlády“)³ složená z ministrů věcně příslušných rezortů, nejvyšších představitelů orgánů činných v trestním řízení, zástupců hospodářských partnerů, profesních komor, neziskového sektoru, odborné veřejnosti a akademické obce. Rada vlády se zabývá zejména koncepčními otázkami realizace protikorupční politiky vlády a obligatorně se vyjadřuje k vybraným návrhům právních předpisů s významným korupčním rizikem či protikorupčním efektem.

³ <https://korupce.cz/rada-vlady/>

3.2 Mezinárodní závazky České republiky v boji proti korupci

Česká republika v roce 2011 přistoupila k mezinárodní iniciativě **Partnerství pro otevřené vládnutí** (Opengovernment Partnership, OGP)⁴. Tím jí vzniká povinnost předkládat dvouleté akční plány obsahující konkrétní závazky přispívající k transparentnosti veřejného sektoru a dalším hodnotám prosazovaným touto iniciativou. Aktuálně je účinný 4. Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020 schválený vládou v červenci 2018, který obsahuje zavádění principů řízení kvality ve služebních úřadech, zlepšení výroční statistické zprávy českého soudnictví, zveřejňování rozsudků nižších soudů, zvýšení povědomí o problematice oznamovatelů protiprávního jednání a otevření dat o vzdělávání a vzdělávací soustavě.

Další mezinárodní závazky České republiky v oblasti boje s korupcí představují⁵:

- **Úmluva organizace spojených národů proti korupci** (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) – Organizace spojených národů (OSN)
- **Úmluva proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích** – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)
- **Trestněprávní a Občanskoprávní úmluva proti korupci** – Skupina států proti korupci při Radě Evropy (GRECO)

⁴ <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/>

⁵ <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/>