

**Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní**

**Veřejná služba**

**Martin Stočes**

**Bakalářská práce  
2008**

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Ústav veřejné správy a práva  
Akademický rok: 2007/2008

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Martin STOČES**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**  
  
Název tématu: **Veřejná služba**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Obecná charakteristika veřejné služby. Systémy veřejné služby
- 1.1. Právní úprava veřejné služby v ČR. Charakteristika právní úpravy veřejné služby. Ústava, jiná zákonná úprava veřejné služby. Úředníci územních samosprávných celků; Právní poměry úředníků územních samosprávných celků
- 1.2. Státní služba. Charakteristika. Služební vztahy; Kategorizace státních zaměstnanců. Povinnosti, práva státních zaměstnanců. Právní odpovědnost státních zaměstnanců. Organizace státní služby
- 2.1. Personální management. Vzdělávání. Systémy hodnocení. Platové systémy, odměňování
- 2.2. Antikorupční opatření. Příčiny korupce. Znaky korupce. Potírání korupce. Antikorupční ustanovení v právním řádu ČR
- 2.3. Profesionální etika. Kodexy etiky ve veřejné správě
- 3.1. Praxe výkonu veřejné služby v celní správě. Právní úprava výkonu služby v celní správě. Chystané reformy výkonu státní služby v celní správě

Rozsah grafických prací: -  
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

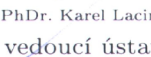
- 1) Hendrych D. a kol. Správní právo. 6. v. Praha: C.H.Beck, 2006
- 2) Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. v. Praha: C.H.Beck, 2002
  - Z.č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
  - Z.č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
  - Z.č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím služebního zákona
  - Z.č. 361/2003, o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Milan Krupař**  
Ústav veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: **11. října 2007**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **19. května 2008**

  
prof. Ing. Jan Čapek, QSc.  
děkan

L.S.

  
prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 15. listopadu 2007

## **Souhrn**

Obsahem práce je obecné přiblížení problematiky veřejné služby, kdy je odděleně vysvětlena charakteristika veřejné služby, jak státní tak veřejné služby územních samosprávných celků a zakotvení veřejné služby ve správním právu a dále personální problematika výkonu veřejné služby, profesní etika a problematika korupce.

V poslední části je zobrazena struktura celní a daňová správa a přiblížen návrh chystané institucionální reformy celní a daňové správy včetně právní úpravy a předpokládaných dopadů na veřejné finance.

## **Klíčová slova**

Zákon; veřejná správa; veřejná služba; státní služba; úředník; personální management; korupce; profesní etika; etický kodex; celní správa; reforma.

## **Title**

Public service

## **Abstract**

This bachelor paper is focused on general description of issue of public services. There is separately described characteristic of public services, both state and public services of municipalities and its place in the administrative law. Then there is described personal issue of operation of public services, professional ethics and problems of corruption.

In the last part there is displayed structure of customs and tax administration and there is also described proposal of preparation of institutional reform of customs and tax administrative, including of legal regulations and supposed effect on public finance.

## **Key words**

Law; public administration; public service; civil service; public servant; personnel management; corruption; professional ethics; ethics code; customs administration; reform.

# Obsah

Úvod .....	8
------------	---

## Kapitola 1

### **Charakteristika veřejné služby. Systémy veřejné služby. Právní úprava. Státní služba, charakteristika, kategorizace, práva a povinnosti a odpovědnost státních zaměstnanců.**

1.1. Vymezení pojmu veřejná služba.....	9
1.2. Systémy veřejné služby .....	9
1.3. Právní úprava veřejné služby v ČR.....	10
1.3.1. Charakteristika právní úpravy veřejné služby .....	10
1.3.2. Ústava, jiná zákonná úprava veřejné služby .....	11
1.3.3. Úředníci územních samosprávných celků .....	12
1.3.4. Právní poměry úředníků územních samosprávných celků .....	12
1.4. Státní služba .....	14
1.4.1. Charakteristika státní služby .....	14
1.4.2. Služební vztahy .....	14
1.4.3. Kategorizace státních zaměstnanců .....	15
1.4.4. Povinnosti, práva státních zaměstnanců .....	15
1.4.5. Právní odpovědnost státních zaměstnanců .....	17
1.5. Organizace státní služby .....	20

## Kapitola 2

### **Personální management, systémy hodnocení, odměňování a vzdělávání ve veřejné správě.**

#### **Antikorupční opatření. Profesionální etika, etické kodexy.**

2.1. Personální management .....	21
2.1.1. Systém hodnocení .....	23
2.1.2. Platové systémy, odměňování.....	23
2.1.3. Vzdělávání .....	24
2.2. Antikorupční opatření .....	26
2.2.1. Příčiny korupce .....	27
2.2.2. Znaky korupce .....	28

2.2.3. Potírání korupce .....	29
2.2.4. Antikorupční ustanovení v právním řádu ČR .....	31
2.3. Profesionální etika .....	33
2.3.1. Kodex etiky ve veřejné správě .....	34

### Kapitola 3

#### **Praxe výkonu služby v celní správě. Chystané reformy výkonu služby v celní správě, právní a fiskální dopady reformy.**

3.1. Praxe výkonu veřejné služby v celní správě .....	36
3.1.1. Organizační struktura celní správy .....	37
3.2. Právní úprava výkonu služby v celní správě .....	38
3.2.1. Zhodnocení platné právní úpravy .....	40
3.3. Chystané reformy výkonu státní služby v celní správě .....	41
3.3.1. Návrh věcného řešení .....	42
3.3.2. Organizace Finanční a celní správy České republiky .....	42
3.3.3. Výhody a rizika integrace daňové a celní správy .....	47
3.3.4. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu .....	48
3.3.5. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem ČR včetně souladu s právem Evropských společenství .....	49
3.3.6. Právní úpravy navrhované reformy .....	49
3.3.7. Fiskální dopady reformy .....	50
3.3.8. Alternativní návrh na vytvoření Finanční správy ČR .....	54
3.4. Sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění .....	58
<b>Závěr .....</b>	<b>60</b>
<b>Slovník základních pojmů .....</b>	<b>63</b>
<b>Seznam použitých zkratk .....</b>	<b>66</b>
<b>Seznam literatury: .....</b>	<b>67</b>
<b>Přílohy .....</b>	<b>69</b>

## Seznam obrázků

1. Obr. 1.4.5.1.	Schéma: Právní odpovědnost státních zaměstnanců	18
2. Obr. 2.2.1.	Schéma: Korupce	26
3. Obr. 2.2.2.	Schéma: Volba právního prostředku potírání korupce	30
4. Obr. 3.1.1.	Základní schéma: Organizační uspořádání Celní správy ČR	36
5. Obr. 3.2.1.	Základní schéma: Soustava orgánů daňové správy	39
6. Obr.3.3.2.1.	Základní schéma: FCS	43
7. Obr.3.3.2.2.	Schéma: Navrhovaný model FCS	45
8. Obr.3.3.8.1.	Organizační schéma: Alternativní model FCS	54
9. Obr.3.3.8.2.	Schéma: Sloučení celní a daňové správy se zachováním celních úřadů	56

## Seznam tabulek:

1. Tab. 1.4.4.1.	Základní povinnosti státních zaměstnanců	16
2. Tab. 1.4.4.2.	Práva státních zaměstnanců	17
3. Tab. 2.2.4.1.	Antikorupční opatření ve vybraných zákonech v ČR	31
4. Tab. 2.2.4.2.	Tři pilíře strategie vlády v boji proti korupci	33
4. Tab. 3.3.7.1.	Vývoj systemizovaných míst	51
5. Tab. 3.3.7.2.	Mzdové náklady	51
3. Tab. 3.3.7.3.	Úspora mzdových prostředků	52
4. Tab. 3.3.7.4.	Výdaje SR na integraci IT	52
5. Tab. 3.3.7.5.	Výdaje na úpravy objektů současné DS	52
6. Tab. 3.3.7.6.	Dopad na státní rozpočet	53

## Úvod

Bakalářská práce a téma, které jsem si zvolil má důvod v tom, že chci především uplatnit získané teoretické vědomosti, jenž jsem nabyt studiemi v Univerzitě Pardubice, na Fakultě ekonomicko-správní, směru Veřejná ekonomika a správa a vedle těchto nabytých teoretických vědomostí se snažím tyto aplikovat do praktické části mé bakalářské práce a domnívám se, že cíl, který si stanovím, touto aplikací naplním.

Je pravda, že vybrané téma bakalářské práce rovněž ohraničuje moji profesní činnost, jinak řečeno, že pracuji ve státní správě jako celní úředník.

V první kapitole se snažím metodou analýzy stávající právní úpravu v oblasti veřejné služby podrobně analyzovat, kdy je mj. i dalším cílem tuto právní úpravu komparovat s praktickou částí mé bakalářské práce.

V dalších kapitolách jsem si uložil za cíl porovnat získané teoretické vědomosti s praktickou činností. Pracuji jako úřední státní správy ve funkci celního úředníka a zajímalo mě, jak se chystaná reforma celní a daňové správy promítne do výkonu státní služby a pak i dopady této reformy na veřejnou správu.

**Cílem mé bakalářské práce bude analyzovat stávající právní stav na úseku veřejné služby, přičemž dalším cílem pak je provést porovnání tohoto právního vztahu s praktickou činností, kde jsem se zaměřil přímo na činnost, kterou vykonávám, tj. výkon státní služby jako zaměstnanec celní správy, kdy pak aplikací získaných vědomostí chci přiblížit chystanou reformu celní a daňové správy, přesněji její institucionální část.**



## Kapitola 1

### 1.1. Vymezení pojmu veřejná služba

Veřejná služba patří ke klasickým institutům ústavního, správního a pracovního práva.<sup>1</sup> Veřejná služba vymezená jako právní institut, vztahující se na zaměstnance veřejné správy, je v prvé řadě doménou správního práva. V právním smyslu je veřejná služba termín, užívaný dnes pro označení právního režimu veřejných zaměstnanců.

Veřejná služba je druh služeb, jejímž uživatelem je veřejnost. Je zabezpečována a produkována orgány veřejné správy, kterým působnost stanoví zákon. Poskytovatelem je tak orgán definovaný zákonem. Z pohledu toho, že je poskytování veřejné služby definováno zákonem, rozlišujeme poskytování veřejné služby na centrální úrovni a veřejné služby na úrovni územních samospráv. Veřejná služba má ekonomický, sociální a právní obsah. Protože je uživatelem veřejné služby veřejnost, znamená to z ekonomického hlediska, že tato je veřejným statkem, a to čistě veřejným, popř. smíšeným.

Nejinak je tomu i u financování, které je ze státního rozpočtu, z rozpočtů samospráv, ale i z poplatků, fondů a jiných zdrojů. Podle tohoto je možné definovat veřejného zaměstnance, a to tak, že veřejným zaměstnancem je osoba, statutární nebo smluvní, zaměstnaná státním úřadem nebo institucí, pokud je placen ze státního rozpočtu.

Cílem poskytování veřejných služeb je vytvořit systém, který je orientován na potřeby občana. Občan je vždy v roli subjektu, který si veřejné služby poptává a určuje si kvalitu i kvantitu této služby.

Veřejná služba je podmíněna historií, mentalitou, právní a obecnou kulturou společnosti.

### 1.2. Systémy veřejné služby

Rozlišujeme dva základní systémy veřejné služby:

- kariérní systém
- smluvní systém

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 462 (m.č. 564)

Kariérní systém spočívá v zákonné úpravě služebních vztahů. Jeho základními znaky jsou právně garantovaný trvalý služební poměr a služební a platový postup. Podmínky jsou nastaveny tak, že je výhodné setrvat ve veřejné službě jako v celoživotním zaměstnání. Výhodou pro veřejnou správu je profesionální, loajální a zkušený aparát oddělený od politických a profesionálních funkcí, kdy personální řízení je založené na objektivních kritériích a postupech chránících tak veřejnou správu od její politizace.<sup>2</sup>

Smluvní systém je založen na katalogu služebních míst. Na nově vytvořené nebo uvolněné místo se mohou hlásit uchazeči jak z veřejného sektoru, tak i soukromého sektoru. Rozhodující kritériem pak bývají schopnosti, ověřované ve výběrovém řízení. Zaměstnanecké vztahy se řídí pracovním zákonodárstvím s případnými odchylkami, řídí se smlouvou a předpisy vyjadřující specifika výkonu veřejné služby v nezbytném rozsahu. Výhodou tohoto systému je větší pružnost a adaptabilita aktuálním potřebám. Nevýhodou se může jevit větší fluktuace, ta však může zároveň působit proti kastovníctví a úzkému resortismu a přináší tak do veřejné správy zkušenost, soutěživost a výkonnost soukromého sektoru. Jistá nevýhoda oproti kariérnímu systému je menší důraz na hodnoty a principy veřejné správy, tedy i na etiku služby, a možnosti politického ovlivňování personálního řízení.<sup>3</sup>

V současné době se k základním typům veřejné služby přidává třetí, smíšený systém, který tvoří jakýsi průnik oběma systémy, kdy dochází k omezení kariérního systému. Je tak vedeno tlakem na snižování veřejných výdajů. Kariérní systém bývá ponechán pro užší kategorie vyšších úředníků, kteří se podílejí bezprostředně na výkonu veřejné moci ve správních úřadech. Vývoj obecně vede k tomu, že hranice mezi kariérními a smluvními zaměstnanci se stává méně ostrou.

### **1.3. Právní úprava veřejné služby v ČR**

#### **1.3.1. Charakteristika právní úpravy veřejné služby**

Zákonná úprava poskytuje veřejným zaměstnancům záruky nezbytné k odpovědnému profesionálnímu výkonu veřejné správy. Právní úprava tak zajišťuje předpoklady pro personální výkon veřejné správy.

---

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 466 (m.č. 569)

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 467 (m.č. 570)

### 1.3.2. Ústava, jiná zákonná úprava veřejné služby

Veřejnou službu upravuje:

- Ústava<sup>4</sup>
- další zákony
  - služební zákon<sup>5</sup>
  - zákon o úřednících územních samosprávných celků<sup>6</sup>

Ústava výslovně nestanoví, jaká má být právní úprava poměrů státních zaměstnanců<sup>7</sup>, avšak vzhledem k tomu, že zahrnuje normy a principy demokratického právního státu, dává dostatečnou oporu pro vymezení základních ústavních principů veřejné služby. Veřejná služba tak spočívá ve svém vnitřním uspořádání a v celé své činnosti na demokratických hodnotách.

Služební zákon upravuje služební poměry státních zaměstnanců, organizační věci státní služby, přípravu na službu, řízení ve věcech služby a odměňování státních zaměstnanců.

Zákoník práce<sup>8</sup> se na státní zaměstnance podléhající služebnímu zákonu vztahuje jen pokud to výslovně stanoví nebo to stanoví zvláštní právní předpisy.<sup>9</sup> Na zákoník práce služební zákon odkazuje ve věcech podmínek výkonu služby, náhrady škody, participace zaměstnanců na řízení služby aj. Rovněž právní způsobilost a způsobilost k právním úkonům státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce.

Zákon o úřednících územních samosprávných celků upravuje odchýlně od obecných pracovních poměrů zejména podmínky vzniku a průběhu pracovního poměru, povinnosti a vzdělávání úředníků. Odlišné systémové uspořádání státní služby a právních poměrů úředníků územní samosprávy je zapříčiněno tím, že zatímco státní aparát z povahy věci implikuje zásadní jednotu svého uspořádání, jednotlivým subjektům územní samosprávy se přiznává právo na uspořádání vlastních organizačních a personálních poměrů. Tomu lépe vyhovuje pracovní

---

<sup>4</sup> zák.č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> zák.č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> zák.č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> úpravu poměrů zaměstnanců veřejné správy zákonem zakotvila Ústava ČR v jediném ustanovení (čl. 79 odst. 2) o státní službě

<sup>8</sup> zák.č. 262/2006 Sb, zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

<sup>9</sup> Ust. §5 zákoníku práce

smlouva, jíž lze upravit pružněji podmínky služby a odměňování, než by to dovolil veřejnoprávní zákon s kogentními právními normami.<sup>10</sup>

Zákonná úprava poměrů samosprávných úředníků je navíc dána obecným požadavkem na určitou míru jednotnosti územní samosprávy a skutečností, že tito úředníci vykonávají vedle samosprávné funkce též přenesenou státní správu, ale také vyplynula z měnícího se prostředí, které kladlo na zaměstnance územních samosprávných celků stále vyšší nároky.

### **1.3.3. Úředníci územních samosprávných celků**

Význam úředníků územních samosprávných celků pro efektivní a na občany orientovaný výkon veřejné správy je zdůrazněn dvojí úlohou, kterou tito veřejní zaměstnanci plní při výkonu jak samosprávných, tak státněsprávních činností.

Protože je úředník základním stavebním kamenem veřejné správy, musí být na něj nahlíženo všude stejně, musí být vyžadována vysoká kvalita jeho výkonu a jeho průběžného vzdělávání, kdy obzvláště je nutné klást velký důraz na kvalitu řízení na všech úrovních.

Úředníkem je zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností v obecním úřadu (či jinak označeném samosprávném úřadu) a je zařazen do úřadu daného územního samosprávného celku.<sup>11</sup>

Úředníkem není zaměstnanec, který je zařazen v organizačních složkách územního samosprávného celku, dále zaměstnanec zařazený jen v jeho zvláštních orgánech a zaměstnanec, který vykonává výhradně obslužné činnosti.<sup>12</sup>

Úředníkem se pak může stát státní občan ČR, případně cizinec s trvalým pobytem na území ČR, jenž dosáhl věku 18 let a je způsobilý k právním úkonům, trestně bezúhonný, ovládající jednacím jazyk a má předpoklady, předepsané zvláštními zákony.<sup>13</sup>

### **1.3.4. Právní poměry úředníků územních samosprávných celků**

Na rozdíl od státní služby se právní poměry úředníků územních samosprávných celků řídí zákoníkem práce, pokud zákon o úřednících územních samosprávných celků nestanoví jinak.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 478 (m.č. 580)

<sup>11</sup> Ust. §2 odst. 4 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>12</sup> Ust. §1 odst. 3 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>13</sup> Ust. §4 odst. 1 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>14</sup> Ust. §5 zákoníku práce a §2 odst. 1 zákona o úřednících územních samosprávných celků

Oproti státním zaměstnancům jsou úředníci územních samosprávných celků v pracovním poměru k těmto celkům. Zvláštní zákon, jakým je zákon o úřednících územních samosprávných celků, vnáší do pracovněprávní regulace pracovních poměrů v nezbytné míře veřejnoprávní prvky, jakými jsou předpoklady pro způsobilost být úředníkem nebo pro zastávání vedoucích funkcí, veřejná výzva a veřejné vyhlášení výběrového řízení jako podmínka uzavření pracovní smlouvy, povinnosti úředníků aj.<sup>15</sup> Pracovní poměr lze uzavřít, z výjimkou taxativně uvedených důvodů, pouze na dobu neurčitou<sup>16</sup>. Nemalou výhodou zákona je pak rozšíření odstupného nad nárok stanovený zákoníkem práce, kdy výše odstupného, v případech rozvázání pracovního poměru výpovědí z organizačních důvodů nebo dohodou z téhož důvodu, které úředník obdrží vedle odstupného stanoveného zákoníkem práce, bude záviset na délce pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku.

Právní úprava povinností úředníka zdůrazňuje jeho povinnost jednat ve veřejném zájmu, jednat a rozhodovat nestranně, dodržovat ústavní předpisy, zákony a ostatní právní předpisy.

Mezi základní povinnosti úředníka patří nejen běžné povinnosti, které jsou mu ukládány po dobu výkonu práce, ale i povinnosti, které se vztahují na jeho chování mimo výkon práce. Úředníkovi je též zakázáno vykonávat jinou výdělečnou činnost bez předchozího souhlasu územního samosprávného celku, kdy toto omezení se nevztahuje na vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou činnost, jako i na činnost znalce či tlumočnicka.<sup>17</sup>

Zákon se věnuje i vzdělávání úředníků. Úředník je povinen si prohlubovat kvalifikaci účasti na vstupním a průběžném vzdělávání a při přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti<sup>18</sup>, kdy zkouškou je ukončena zvláštní odborná způsobilost, která je podmínkou pro výkon správních činností, a tak je povinné vzdělávání určeno úředníkům, kteří vykonávají právě správní činnosti.<sup>19</sup> Povinnost zúčastnit se vstupního vzdělávání pak nemá úředník, který získal vysokoškolské vzdělání v taxativně uvedených studijních programech.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 513 (m.č. 615)

<sup>16</sup> Ust. §10 odst. 1 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>17</sup> Ust. §16 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>18</sup> Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

<sup>19</sup> Ust. §§17-37 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>20</sup> Vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělávání úředníků územních samosprávných celků

## 1.4. Státní služba

### 1.4.1. Charakteristika státní služby

Pod pojmem státní služba obvykle rozumíme právní poměry zaměstnanců ve státní správě. Jedná se tak o užší pojem, týkající se zaměstnanců státu ve správních úřadech, který zde vystupuje v roli zaměstnavatele. Službu pak vykonávají státní zaměstnanci, řádně jmenovaní a kteří složili služební slib, s výjimkou těch, kteří jsou vyňaty zákonem.<sup>21</sup>

Právní poměry státních zaměstnanců ve zvláštním režimu státní služby nejsou ničím jiným než určitou variantou obecných pracovněprávních vztahů, z nichž se vyčlenily do autonomní veřejnoprávní podoby, vzhledem k tomu, že státní služba náleží do kariérního systému veřejné služby.

Vznik a průběh služebních vztahů, povinnosti a právní odpovědnosti zaměstnanců státní správy a dále organizaci státní služby, tj. orgány odpovědnými za správu služebních poměrů a vymezení jejich působnosti, pravomoci a vzájemných vztahů upravuje služební zákon. Vymezuje tak státní službu věcně, institucionálně a personálně.

### 1.4.2. Služební vztahy

Služebními vztahy podle služebního zákona jsou vztahy:<sup>22</sup>

- **Právní:** Státní zaměstnanci jsou povinni plnit povinnosti vyplývající z právních předpisů a z interních směrnic a služebních příkazů, kdy služební zákon tyto příkazy kvalifikuje jako závazné.
- **Veřejnoprávní:** Jsou regulované převážně kogentními normami správního práva. Zakládají se ke státu jmenovacím správním aktem.

Subjekty služebních vztahů jsou pak:<sup>23</sup>

- **Stát**, který ve služebních vztazích vystupuje jako právnická osoba, zastoupená orgány, příp. dalšími osobami na základě zákona, které vystupují jménem státu.

---

<sup>21</sup> Ust. §2 Služebního zákona

<sup>22</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 482 (m.č. 583)

<sup>23</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 484 (m.č. 584)

- **Státní zaměstnanci** jsou podle služebního zákona fyzické osoby, které splňují zákonem stanovené předpoklady, absolvovaly přípravu na službu, byly jmenovány do služby ve správním úřadě k výkonu státní správy a složily předepsaný služební slib.

### 1.4.3 Kategorizace státních zaměstnanců

Kategorizace státních zaměstnanců se dotýká různorodosti státní služby a co do obsahu vystihuje, jak je státní služba organizována. Podle jednotlivých národních zvyklostí můžeme rozlišit různé stupně kategorizace státních zaměstnanců, kdy jen skupina veřejnoprávních zaměstnanců jsou úředníci a jsou tak státními zaměstnanci, nebo došlo k převedení většiny státních zaměstnanců pod jurisdikci zákoníku práce na základě individuálních pracovních smluv a pouze menšinu, jakými jsou taxativně vyjmenovaní nejvyšší úředníci, byl ponechán status státního zaměstnance.

V České republice rozlišujeme následující kategorie státních zaměstnanců:

- Státní zaměstnanci podle služebního zákona
- Ostatní zaměstnanci v pracovním poměru ke státu ve služebních úřadech
- Státní zaměstnanci, jejichž služební vztahy se řídí zvláštními právními předpisy o služebním poměru<sup>24</sup>

Kategorizace se odvíjí od služebních míst, pro něž se předepisuje vzdělání. Se zařazením služebního místa do platové třídy je pak spojeno konkrétní služební označení. Zákon rozlišuje řadové zaměstnance a představené, kde představení jsou definováni pomocí své úlohy, která spočívá ve vedení podřízených a jsou jmenováni na základě výběrového řízení.<sup>25</sup>

### 1.4.4 Povinnosti, práva státních zaměstnanců

#### Povinnosti státních zaměstnanců

Povinnosti státních zaměstnanců jsou povinnostmi právními, stanovené:

- Zákonem
- na základě jiných právních norem

<sup>24</sup> zák.č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>25</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 483 (m.č. 583)

- Služebním předpisem
- Služebním příkazem
- Služebním slibem

Řádné plnění takto vymezených povinností tvoří obsah služební kázně, která zahrnuje plnění všech povinností, vyplývajících ze služebního zákona, ze zvláštních předpisů, ze služebních předpisů a vydaných příkazů, včetně dodržování služebního slibu.

Tab.1.4.4.1: Základní povinnosti státních zaměstnanců podle účelu a obsahu<sup>26</sup>

1	Povinnost vykonávat službu
2	Povinnost věrnosti České republice
3	Povinnost dodržovat služební předpisy
4	Povinnost plnit služební příkazy
5	Povinnost poskytovat informace o činnosti úřadu
6	Povinnost mlčenlivosti
7	Povinnost týkající se etiky státní služby

Zdroj: služební zákon, vlastní zpracování

Služební zákon pak sám ukládá povinnost vykonávat službu nestranně (nestranný výkon veřejné správy), povinnost zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, vyslovuje zákaz úplatkářství, povinnost zachovávat pravidla slušnosti a povinnost dodržovat pravidla etiky vydaná služebním předpisem<sup>27</sup>

### Práva státních zaměstnanců

Státním zaměstnancům jsou zaručena stejná práva jako ostatním občanům s omezením v případech odůvodněných potřebami státu, na základě zákona<sup>28</sup> a v míře nezbytné pro výkon služby a jen pro tento účel.

Služební zákon tak stanoví pro státní zaměstnance omezení podnikání a jiné výdělečné činnosti a omezení týkající se představených, kteří po dobu výkonu služby nesmějí vykonávat funkce v politické straně, nepřísluší jim právo na stávku a v případě vedoucích služebního úřadu nebo ředitele sekcí, kteří nesmějí do dvou let po skončení služebního poměru podnikat v oboru, ve kterém vykonávali službu. Státní zaměstnanci nesmějí zejména být členy řídicích a

<sup>26</sup> více ust. §61 Služebního zákona

<sup>27</sup> Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, vydaný usnesením vlády ČR č. 270 z 21.3.2001

<sup>28</sup> Ust. §§64 až 67 Služebního zákona, viz. dále Ústavou, v Listina čl. 44 lze omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, právo na politické sdružování a právo na stávku



kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost a nesmějí vykonávat jinou výdělečnou činnost s výjimkou vědecké, pedagogické, literární apod.

Služební zákon ukládá služebnímu úřadu zajišťovat rovné zacházení se všemi státními zaměstnanci, pokud jde o podmínky výkonu služby, vzdělávání a příležitosti dosáhnout postupu ve službě. Stejně tak i zajišťuje stejný plat za výkon stejné či srovnatelné složitosti, odpovědnosti a namáhavosti, za stejných či srovnatelných podmínek. Služební zákon zakazuje jakoukoli diskriminaci i zneužívat služebního postavení.<sup>29</sup> Služební zákon pak poskytuje práva týkající se bezprostředně výkonu služby a personálních věcí.

Tab.1.4.4.2: Práva státních zaměstnanců

<b>Práva týkající se bezprostředně výkonu služby</b>	1	Právo na podporu služebního úřadu při výkonu služby
	2	Právo na zajištění podmínek pro řádný výkon služby
	3	Právo na prohlubování vzdělání
	4	Právo na plat a platový postup
<b>Další práva</b>	5	Právo na výplatu odbytného při ukončení služebního poměru z důvodů reorganizace
	6	Právo na volno pro individuální studijní účely
	7	Právo na odchodné
	8	Právo na plat při dočasné neschopnosti k výkonu služby
	9	Právo na příspěvek k důchodu za výsluhu služebních let

Zdroj: služební zákon, vlastní zpracování

Od subjektivních práv je nutno odlišovat služební oprávnění, které se odvozuje od působnosti a pravomoci správního úřadu, která státní zaměstnanci mohou a zároveň musí využívat k plnění služebních úkolů, přičemž zaměstnanci jsou povinni vykonávat služební oprávnění stanoveným způsobem v určených mezích.

### 1.4.5. Právní odpovědnost státních zaměstnanců

Právní odpovědnost státních zaměstnanců se řídí absorční zásadou, kdy vůči soukromým osobám za škodu, způsobenou osobní chybou zaměstnance, odpovídá jeho zaměstnavatel, stát. Stát může uplatnit vůči zaměstnanci právo na regresní náhradu. Státní zaměstnanec je zásadně chráněn proti vzniku právní odpovědnosti, pokud jednal na příkaz nadřízeného.<sup>30</sup>

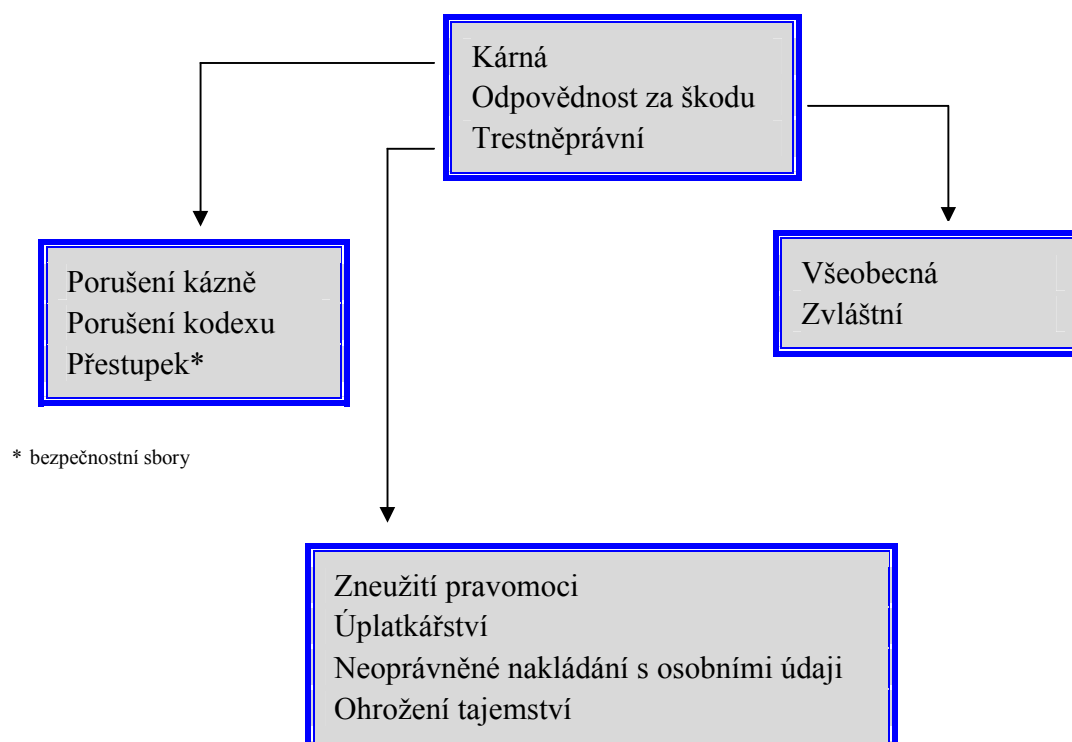
<sup>29</sup> Ust. §80 Služebního zákona

<sup>30</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 497 (m.č. 600)

Odpovědnost státních zaměstnanců vůči veřejnosti souvisí s veřejnou kontrolou. Problém právní odpovědnosti státních zaměstnanců je tak součástí širšího problému odpovědnosti a kontroly.

Služební zákon vymezuje kárnou odpovědnost, odpovědnost za škodu a odpovědnost trestněprávní.

Obr. 1.4.5.1: Právní odpovědnost státních zaměstnanců:



Zdroj: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 497-500 (m.č. 600-602), vlastní zpracování

### **Kárná odpovědnost**

Podle služebního zákona je kárná odpovědnost správní disciplinární odpovědností. Jedná se o řízení dvoustranné, kde zaměstnanec, proti němuž je vzneseno obvinění, má právo účastnit se aktivně řízení, má právo nechat se zastupovat a řízení bývá nejméně dvoustupňové.

Služební zákon vymezuje i kárné provinění, které bývá zaviněné porušení služební kázně. Souběh kárného opatření s trestním soudním postihem uplatňujícím se vždy přednostně se pak vylučuje.

Kárnými opatřeními pak jsou:<sup>31</sup>

- Písemná důtka
- Snížení platu o 15% na dobu až 3 kalendářních měsíců
- Odvolání ze služebního místa (v případě představeného)
- Propuštění ze služebního poměru

Na kárné řízení se vztahují ustanovení o řízení ve věcech služebního zákona a podle služebního zákona se kárné řízení zahajuje na návrh služebního úřadu.

Kárnou pravomoc vykonávají kárné komise jmenované služebním orgánem, složené ze zaměstnanců. Takto jmenované kárné komise mají nezávislé postavení a při svém rozhodování se neřídí příkazy nadřízených a rozhodují o vině a trestu.<sup>32</sup>

### **Odpovědnost za škodu**

V tomto případě se služební zákon odkazuje na zákoník práce, kdy na státní zaměstnance se podle zákoníku práce<sup>33</sup>, vyjma zvláštních případů, vztahuje obecná odpovědnost za škodu, kterou státní zaměstnanec způsobil státu zaviněným porušením povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

V případě zvláštní odpovědnosti za škodu, kdy škoda byla státu způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, může stát proti zaměstnanci uplatnit regresní úhradu. Nárok na regresní úhradu pak vylučuje nárok na náhradu škody podle zákoníku práce.

Soud může posléze za podmínek zákona náhradu škody v obou případech snížit, nikoli však v případě úmyslného zavinění.

---

<sup>31</sup> Ust. § 72 odst. 1 Služebního zákona

<sup>32</sup> Ust. §74 Služebního zákona

<sup>33</sup> Ust. §250 až 264 a 272 až 274 zákoníku práce, kdy povinnost předcházet škodám se řídí §249 zákoníku práce

## Trestněprávní odpovědnost

Trestněprávní odpovědnost státních zaměstnanců vyplývající z výkonu služby je předmětem výkladu trestního práva. Můžeme zde uvést:<sup>34</sup>

- zneužívání pravomoci veřejného činitele a maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti.
- úplatkářství, neoprávněné nakládání s osobními údaji, ohrožení státního nebo služebního tajemství aj.

Vzhledem k ustanovení služebního zákona, kde se zakazuje splnit příkaz, pokud by jeho splněním došlo ke spáchání trestného činu se v zásadě vylučuje u státních zaměstnanců vyvinění se z trestní odpovědnosti s poukazem na to, že jednal na příkaz nadřízeného.<sup>35</sup>

### 1.5. Organizace státní služby

Organizace státní služby je součástí vnitřní organizace státní správy. Služební zákon zasahuje hlouběji do celkové organizace a řízení státní správy a paralelně s kompetenčním zákonem<sup>36</sup> se stal dalším pramenem práva, vytvářejícím právní rámec organizace státní správy a nepřímo určuje jednotné schéma vnitřní organizace správních úřadů, členěné do sekcí, odborů a oddělení s nejnižšími organizačními útvary, kterými jsou referáty. Vedoucí služebního úřadu, personální ředitel a generální ředitel a také jejich zástupci jsou pak služebními orgány.<sup>37</sup>

Ve vlastní organizaci se pak setkáváme s pojmy, jakými jsou systemizace, služební místo, služební úřad, výkon služby a služební úkoly, služební předpisy, služební hodnocení.

---

<sup>34</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 499 (m.č. 602)

<sup>35</sup> Ust. §68 odst. 4 a 5 Služebního zákona

<sup>36</sup> Zák. č. Zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>37</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006, str. 505 (m.č. 607)

## Kapitola 2

### 2.1. Personální management

Personalistika má ve veřejné správě dlouhou tradici a její význam je zcela klíčový. Bez personální politiky, která sleduje zájmy a cíle veřejné správy, nimiž jsou naplňování cílů vládní politiky si nelze činnost veřejné správy představit.<sup>38</sup>

Personální management ve veřejné správě se týká získávání pracovníků, rozvoj lidských zdrojů, vzdělávání zaměstnanců, jejich hodnocení, odměňování a v neposledním i jejich vztahu k veřejnosti. Personální management se zde pak staví za moderní metody jeho naplňování, flexibilitu, decentralizaci, zvýšení odpovědnosti a výkonnost managementu, za zvyšování motivace zaměstnanců, jejich odměňování na základě jejich individuálních výkonů, jejich etické chování a v neposledním i za redukci nadbytečného počtu zaměstnanců. Zejména pak flexibilita znamená pro stávající zaměstnance zásadní změnu.<sup>39</sup>

K překonání stávajícího odporu zaměstnanců k novým přístupům moderního managementu ve veřejné správě existují dnes v podstatě dva přístupy. Jedním je rychlá změna provedená shora dolů a druhý, který vyznává změnu opírající se o demokratický princip, respektující stávající zaměstnance. V podstatě je založen na přesvědčení zaměstnanců o potřebě změn a jejich zapojení do nich. Jedná se tak o jakýsi motivační princip, který se vzhledem k charakteristice veřejné správy jeví jako optimální.

Obecně se v personální politice uplatňuje hledisko kompetentnosti, kdy kompetentnost je komplexní hledisko, protože není toto spojeno jen se znalostmi, nýbrž i se schopnostmi znalosti a zkušenosti používat.

Vznik a naplňování moderního personálního managementu ve veřejné správě je nutný vzhledem k potřebě reagovat na vytvořené partnerství veřejné správy se soukromým sektorem a potřebou zvýšit kvalitu služeb poskytovaných veřejnou správou. Viditelným důvodem k flexibilnímu modernímu managementu je rovněž nutnost snížit výdaje do veřejného sektoru. Jednou z cest je co nejširší privatizace veřejných služeb a decentralizace výkonu veřejné správy.

Nezanedbatelným problémem dnešní veřejné správy pro uplatňování moderního managementu je stávající věková struktura zaměstnanců ve veřejné správě. Převládá vyšší

---

<sup>38</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 133 (m.č. 190)

<sup>39</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 134 (m.č. 192)

věková skupina a nedostává se věkové skupiny nejmladší. Je tak před personální management postaven zásadní problém k naplňování svých cílů. Je jím motivace mladých lidí pro zaměstnání ve veřejné správě, zejména pak vzhledem k nástupu moderních technologií při výkonu veřejné služby, ale i schopnost vedoucích zaměstnanců si získané zaměstnance udržet.<sup>40</sup> Politika personálního managementu tak stojí před zásadní otázkou, jakou je získat pro veřejnou správu na trhu práce takové postavení, že lidé budou zaměstnání ve veřejné správě vyhledávat. Zde naráží personální management na hranici, která je mezi veřejnou správou a soukromým sektorem, zejména s ohledem na nemožnost dostatečně konkurovat soukromému sektoru. Využití motivace pro práci pro veřejnost spojený s pocitem poslání a nikoli jen zaměstnání v sobě skrývá jistotu, že získaný zaměstnanec bude pak pro veřejnou správu silným přínosem. Klíčovou roli v tomto hraje výkon veřejné služby ve směru ven, tedy vztah k veřejnosti, který může vyvolat prestiž zaměstnanců a dodá tak veřejné službě jakýsi punc výjimečnosti vyvolávajíc tak zvýšený zájem o získání zaměstnání ve veřejné správě a také touhu si toto zaměstnání udržet.

Zvláštní postavení tak zaujímají v personální politice veřejné služby vedoucí zaměstnanci. Jejich odpovědnost je tím vysoká a do značné míry jsou to právě vedoucí zaměstnanci, kteří ovlivňují kvalitu veřejné správy jako celku. Proto je na tuto skupinu zaměstnanců zaměřena zvláštní pozornost a je na ně kladen větší důraz co se týče jejich manažerských schopností. Vzhledem k nutnosti je získat a k vysokým nárokům na jejich kvalitu je žádoucí upřednostnit pro tuto skupinu zaměstnanců poziční systém.

Za největší obtíže v personální oblasti se vedle získávání nových zaměstnanců a udržení si kvalitních zaměstnanců označují:

- Nevýhodné platy ve vztahu k soukromému sektoru
- Rigidní pravidla služebního postupu, založeného spíše na služebních letech, než na vzdělání a skutečném výkonu

Ať je už uplatňování personálního managementu jakékoliv, je vždy nutné brát do úvahy tradice a také zkušenosti s výkonem veřejné služby v souvislosti s ekonomickým, sociálním a kulturním faktorem vývoje.

---

<sup>40</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 137 (m.č. 197)

### 2.1.1. Systém hodnocení

Změnu si vyžaduje systém hodnocení zaměstnanců veřejné správy, a to směrem k individualizaci. Významná je i delegace na nižší složky.<sup>41</sup> V individuálním systému hodnocení je zaměstnanec podrobován pravidelnému, nejčastěji každoročnímu hodnocení,<sup>42</sup> kdy je hodnocen podle dosažených výsledků. Právě zde vyvstává významnost delegace na nižší složky řízení, neboť objektivní zhodnocení výsledků mohou provést právě ony.

Nejen za strany zaměstnanců je silně oponováno, že činnosti ve veřejné správě nemohou být často přesně měřeny a jejich hodnocení se tak odvíjí od subjektivního hodnocení nadřízeného. Tato námitka je vcelku správná. Zde zastává nepopíratelně důležitou roli odborně zrealizovaná personální politika, neboť kvalitní vedoucí zaměstnanci s nemalou odborností a praxí skýtají záruku nestrannosti.

Hodnocení je klíčová činnost, protože právě hodnocení je velmi důležitým aspektem, a to v souvislosti se zavedením systému odměňování, založeného na výkonu, ale i možnost služebního postupu, který se odvolává na pozitivní hodnocení.

### 2.1.2. Platové systémy, odměňování

Odměňování je jedna z významných činností personálního managementu. Přímou se k němu vztahuje i problematika motivace.

Rozlišujeme systémy odměňování:<sup>43</sup>

- Universalistický systém
- Flexibilní systém

Veřejná služba je tradičně založena na universalistickém systému. Tento systém se vyznačuje pevným schématem pro všechny zaměstnance veřejné správy. Toto schéma je tvořeno centrálními tarifními platy stanovené pro konkrétní služební místo, ve kterém zaměstnanec službu vykonává.

---

<sup>41</sup> Ust. §196 Služebního zákona

<sup>42</sup> podle ust. §195 Služebního zákona se provádí za každé kalendářní čtvrtletí roku ve výkonu služby, rozdílně každoročně, resp. jednou za 3 roky dle ust. §203 odst. 5 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

<sup>43</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 135 (m.č. 194)

Flexibilní systém reaguje na situaci na trhu práce, kde veřejná správa soutěží se soukromým sektorem. Podstata spočívá v přiznání platu odvíjejícího se od individuální smlouvy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Můžeme rozlišit:

- Částečný flexibilní systém
- Čistý flexibilní systém

Částečný flexibilní systém vytváří kombinaci universálního a flexibilního systému, kdy jen některým zaměstnancům je přiznán flexibilní plat a většina zaměstnanců je odměňována na základě platových tarifů, případně je stanoven tak, že k tarifním platům jsou poskytovány příplatky a odměny individuálně.

Čistě flexibilní systém je založen na úplném zrušení centrálních tarifních platů. Jedná se o zrušení mzdového schématu pro všechny zaměstnance a jeho nahrazení individuálními platy.

Volba mezi oběma systémy je čistě pragmatická, neboť veřejní zaměstnanci mají být náležitě odměňováni úměrně své odpovědnosti a funkci. Odměňování má být chápáno jako prostředek k dosažení cílů organizace a musí být dostatečné, tak aby zajišťovalo, že veřejní zaměstnanci nebudou vystaveni riziku korupce nebo se zapojuvat do aktivit, které se neslučují s výkonem veřejných povinností. Universalistický systém poskytuje zaměstnancům jistotu stálého příjmu, ale když se zamyslíme hlouběji, je výhodnější volba flexibilního platu, který lépe motivuje zaměstnance k lepším výkonům.

### **2.1.3. Vzdělávání**

Soustavné vzdělávání je podstatným prvkem účinně fungujícího systému veřejné správy. Zaměstnanci veřejné správy mají právo, ale i povinnost vzdělávat se, a to bez jakékoli diskriminace. Absolvování příslušného školení je stanovováno jako podmínka pro další služební postup. Ostatně vzdělání hraje roli při zařazování do služebních kategorií a stupňů, kdy jejich vymezení spočívá nejen na funkcích, spojených s určitou odpovědností, ale i vzdělání.

Právo vzdělávat se není ovšem právem absolutním, nýbrž je podmíněno vzdělávací politikou, která se řídí mj. i finančními možnostmi organizace. Úkolem vlády však zůstává povinnost nabídnout veřejným zaměstnancům školení v rámci příslušné vzdělávací politiky.



Rozlišujeme vzdělání:

- Před vstupem do služby
- Vstupní vzdělání
- Odborné vzdělání
- Dobrovolné další vzdělávání

Vzdělání před vstupem do služby, jako i vstupní a odborné vzdělání hraje v profesionální službě mimořádně důležitou roli. I zde nacházíme diferencované přístupy, kdy se toto vzdělání zaměřuje na:

- všeobecné vzdělání
- specializované vzdělání

Tyto rozdíly korespondují z rozličným pojetím kvality veřejných zaměstnanců. Shoda obou pojetí panuje v tom, že je zapotřebí veřejných zaměstnanců s kombinací dovedností s citem pro lidské vztahy. Vzhledem k vývoji výkonu služby se ovšem zdá lepší systém veřejné správy se zaměstnanci mající všeobecné vzdělání. Spíše než příliš úzce specializované zaměstnance potřebuje veřejná správa zaměstnance s adaptibilními dovednostmi, protože přizpůsobení se je pro ně snazší než pro rigidní specialisty zachycené do pasti úzkého oboru svých dovedností.

V souladu s usnesením vlády<sup>44</sup> byl Odbor vzdělávání a informací ve veřejné správě, který zaštiťoval vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, restrukturalizován a jeho činnost rozšířena o problematiku personálních a vzdělávacích činností ve státní správě a samosprávě. Ve struktuře Ministerstva vnitra nově vznikl Odbor rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě, který má dvě samostatná oddělení, a to oddělení vzdělávání ve správních úřadech a oddělení vzdělávání pracovníků ve veřejné správě, kdy odbor gestoruje služební zákon a zákon o úřednících územních samosprávných celků.

Cílem této nové úpravy je jednotná právní úprava výkonu celé veřejné správy. V tomto smyslu vláda přijala usnesením<sup>45</sup> návrh koncepce vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě v rámci jediné komplexní právní úpravy právního postavení zaměstnanců ve veřejné správě, kdy nedílnou součástí je inovovaný systém vzdělávání.

Nově pak byla do odboru zařazena metodika personálních činností a oblast odměňování.

---

<sup>44</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 25. října 2006 č. 1232

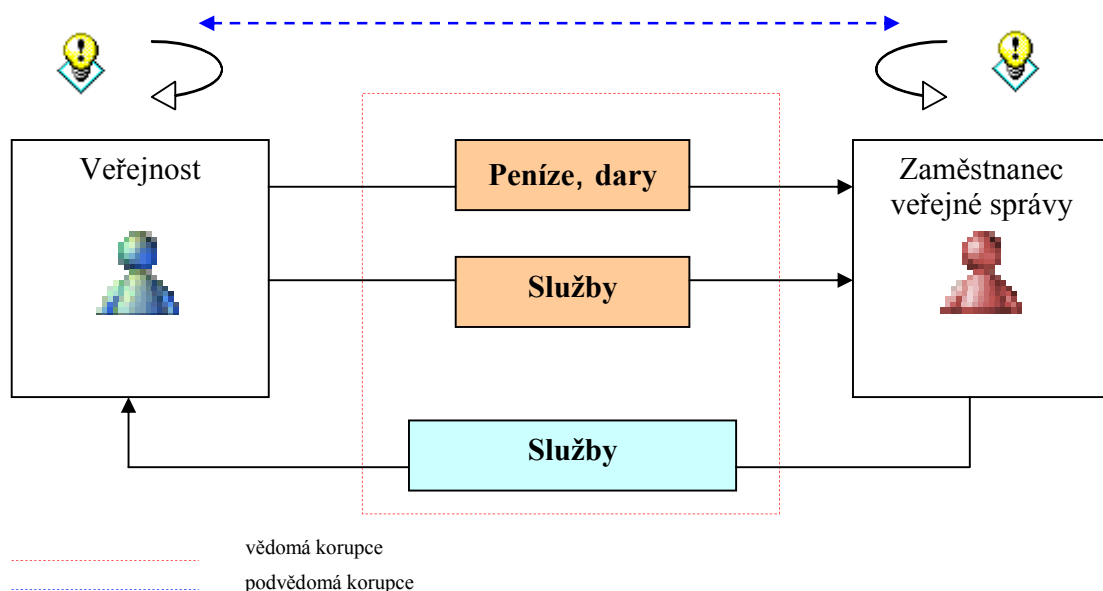
<sup>45</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 13. srpna 2007 č. 881

## 2.2. Antikorupční opatření

Korupci chápe nejen veřejnost, ale zejména pak samotná veřejná správa jako nežádoucí jev, který veřejnou službu diskredituje a znevýhodňuje. Samotné společenské klima a morální kredit občanů je prvotní příčinou korupčního jednání.

Korupci je možné charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.<sup>46</sup>

Obr.2.2.1: Schéma korupce:



Zdroj: vlastní zpracování

Boj proti korupci je tak proces vyžadující spolupráci všech složek veřejné správy, a to v oblasti prevence, zprůhlednění procesů i postihu. Korupční praktiky jsou v řadě případů úzce propojeny s dalšími formami trestné činnosti a mohou tak přispět k podkopání samotných základů moderní demokratické společnosti. Výsledkem může být ztráta důvěry občana v poctivost a nestrannost fungování státních institucí, ekonomické a další nepříznivé vlivy.

Rozlišujeme v prvním korupci skrytou a korupci veřejnou. Potíže zakládá pak nutně skrytá korupce, která zakrývá hranici, kdy již dochází ke korupčnímu jednání.

<sup>46</sup> Obecné informace o korupci a boji proti ní [on line]. MV ČR. Praha. 2008. <<http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-158646.aspx>>

Na rozdíl od korupce materiální (úplatkářství), rozlišujeme korupci nemateriální (službou, protekce), a to vědomou či nevědomou. Je věcí diskuze, jak se stavět k jednání nevědomému, kdy korumpovaný nechápe svou činnost jako korupční jednání a bývá časté toto jednání i zlehčovat. Tento nebezpečný jev zlehčování jednání, které nese v sobě znaky korupčního jednání, je pak právě tím prvkem, který spouští toleranci korupce ve společnosti a je jen tenká hranice, kdy takto přijímané jednání přejde v celé společnosti do oblasti veřejné korupce.

V současné demokratické společnosti je korupce vnímána jako nežádoucí a takto i právně postihována. Tím že je korupční jednání právně postižitelné, je položen jen právní prostředek k úspěšnému řešení problému. Hlavní osu musí však přebrat úspěšné zvládnutí ozdravení společnosti a aplikace moderního personálního managementu ve veřejné správě. Zde je pak hlavní důraz přikládán na výběr vhodných zaměstnanců a v neposledním i jejich výchova. Přenesení způsobů práce se zaměstnanci ze soukromého sektoru jistě sehraje významnou roli.

K boji proti korupci je v první řadě nutné jasně deklarovat jejich nepřijatelnost. Na základě tohoto vypracovat přehledné a jasné zákony a ty pak důrazně a bez výjimky prosazovat. Základem je pak zdravé morální prostředí v celé společnosti, bez kterého i ty nejlepší zákony nebudou nikdy naplněny. Dalším řešením je i budování pocitu jakési výjimečnosti zaměstnání ve veřejné správě v očích veřejnosti, který se přenesou posléze i do podvědomí zaměstnanců.

### **2.2.1. Příčiny korupce**

Příčiny korupce ve veřejné správě jsou rozdílné, mají však jednotný znak, jakým je selhání jednotlivce, zaměstnance. Rozlišujeme obecně základní příčiny korupčního jednání, jakými jsou:<sup>47</sup>

- Politické příčiny
- Ekonomické příčiny
- Administrativní příčiny

Politické příčiny jsou přičítány autoritativnímu způsobu vedení politiky, které je samo o sobě korupční a korupce je tak jedinou možností, jak lze restriktivní politiku takového politického režimu překonat. V podstatě se jedná o skutečnost, že samo zkorumpované politické zřízení není schopné korupci uvnitř svého systému trestat a umožňuje tak její další šíření.

---

<sup>47</sup>POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 150 (m.č. 212)

Ekonomické příčiny vycházejí z velkých rozdílů mezi společenskými vrstvami. Zejména pak nízké platy úředníků veřejné správy jsou základem pro bujení korupce.

Administrativní příčiny jsou vytvářeny nedostatkem profesní etiky ve veřejné službě a zejména neexistence přímé, konkrétní odpovědnosti úředníka povzbuzuje ke korupci. V tomto případě se jedná o selhání kontrolní složky řízení.

Obecně bývá za primární příčinu korupce označován vztah, jakým je identifikována politická elita a obecné podvědomí a celkově morálka ve společnosti.

Korupce postupuje v přímé úměře s velikostí veřejného sektoru a jeho transparentnosti a výrazný vliv pak mají situace, kdy dochází ke vzájemnému vztahu veřejného a soukromého sektoru.

Za konkrétní příčiny korupce tak můžeme označit:<sup>48</sup>

- rostoucí složitost veřejné správy a její nepřehlednost
- nedostatek kontroly nezávislými orgány
- vliv politiky na personální politiku, zejména obsazování vrcholových funkcí ve veřejné správě
- personální a věcné propojování veřejného a soukromého sektoru

### **2.2.2. Znaky korupce**

Korupce má mnoho forem a významů. Obecně nejzřetelnější je úplatkářství, ale korupce dnes mění svou povahu s ohledem na měnící se sociální a ekonomické prostředí a měnící se politické faktory. Právě utajovaná a neviditelná korupce, kterou nabízí nezdravé politické, ale i nepřehledné ekonomické a právní prostředí, a přebujelá veřejná správa je daleko nebezpečnější než prosté přijímání nebo poskytování úplatků. Samostatnou kapitolu pak tvoří tolerance korupce společností, která tak reaguje na nezodpovědné signály, tvořené politickým prostředím, které je samo zkorumpováno. Korupce si tak nese určitou vlastní dynamiku, která umožňuje její páchání.

Ve veřejné správě se nejčastěji setkáváme se zneužíváním pravomoci. Rozumíme tím nezákonné a tedy neetické užívání moci pro osobní prospěch, kdy veřejné zájmy jsou podřizovány soukromému účelu a dochází tak k porušení právních norem, zejména povinností a odpovědnosti.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 150 (m.č. 212)

<sup>49</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 149 (m.č. 211)

Znaky korupce ve veřejné správě může definovat:<sup>50</sup>

- je zapotřebí více než jedné osoby
- je zásadně utajovaná
- ti, kteří se korupce účastní, normálně svoji činnost vědomě zastírají
- předpokládá prvek vzájemného závazku a vzájemného prospěchu
- aktéry korupčního jednání jsou na jedné straně ti, kteří chtějí získat určité rozhodnutí a ti, kteří mohou takové rozhodnutí ovlivnit
- předpokládá se podvodné jednání veřejného orgánu
- každá forma korupce je porušením důvěry
- korupční jednání vždy znamená porušení povinnosti a odpovědnosti
- vždy jde při ní o rozpornou dvojí úlohu těch, kteří se korupce dopouštějí, tj. jejich veřejné a soukromé role

Je tak nejasné, jak chápat dnes velmi prosazovaný klientský přístup ve veřejné správě. Řádné dodržování zákonů by mělo být chápáno jako jev samozřejmý a nikoli jen žádaný a hodný jakési odměny ze strany veřejné správy vůči veřejnosti. Samo slovo „klientský“ se již zakládá na prvku, který tvoří zřetelný korupční znak a jistě nebude v celé společnosti tento postup přijat s pochopením, o to více pak tvůrci legislativy.

### 2.2.3. Potírání korupce

V zásadě lze rozdělit prostředky pro potírání korupce do dvou hlavních oblastí, kterými jsou prostředky institucionální a prostředky právní.<sup>51</sup>

Společným znakem obou prostředků pro potírání korupce je, že musejí být transparentní. Právě transparentní veřejná správa se pak řadí mezi silný prostředek pro potírání korupce. Znamená to v první řadě výběr vhodných pracovníků a následný odborný dozor, vhodná je i rotace zaměstnanců.

Významnou roli v potírání korupce sehrává vzdělávání pracovníků, které se kromě odborných hledisek musí zaměřit i na výchovu etickou.

---

<sup>50</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 149 (m.č. 211)

<sup>51</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 151 (m.č. 213)

## Institucionální prostředky

Patří sem zejména různé druhy kontrol:

- Parlamentní kontrola veřejné správy
- Soudní kontrola veřejné správy
- Vlastní administrativní kontrola
- Institut ombudsmana

Parlamentní kontrola se vykonává prostřednictvím ustanovených parlamentních výborů.

Soudní kontrola bývá prováděna prostřednictvím buďto obecných soudů nebo samostatných správních soudů.

## Právní prostředky

Jedná se o kontrolu korupce prostřednictvím právních norem. Toto ovšem vyžaduje přehledný právní řád a jasnost a srozumitelnost právních předpisů a ustanovení.

Antikorupční opatření jsou obsažena ve veřejném i soukromém právu, zejména pak v trestním právu, obchodním zákoníku, zákoníku práce, v zákonech o veřejných zaměstnancích, v policejním a celním právu, ve správním i finančním právu a v mnoha speciálních právních úpravách.<sup>52</sup>

Obr. 2.2.2: Schéma volby právního prostředku potírání korupce:



Zdroj: vlastní zpracování

<sup>52</sup> POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 151 (m.č. 213)

## 2.2.4. Antikorupční ustanovení v právním řádu ČR

Řešení problému korupce v České republice je jednou z hlavních priorit vlády. Vzhledem k tomu, že korupční jednání na sebe bere celou řadu podob, musí být i opatření proti tomuto jevu stejně komplexní a široce pojatá

Platná právní úprava v České republice obsahuje antikorupční ustanovení zejména v těchto zákonech:<sup>53</sup>

Tab.2.2.4.1: Antikorupční opatření ve vybraných zákonech v ČR

Zákon	Upravuje
<b>Trestní zákon</b> z.č. 141/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Skutkové podstaty trestných činů, jakými jsou přijímání úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství, zneužívání pravomoci veřejného činitele.</li> </ul>
<b>Služební zákon</b> z.č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Právní postavení, práva a povinnosti státních úředníků ve správních úřadech, vč. antikorupčního ustanovení</li> </ul>
<b>Zákon o střetu zájmů</b> z.č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zabránění jednání, které ohrožuje nestrannost veřejných funkcionářů, nebo jednání, při nichž může dojít k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jiného a zakazuje jim některá podnikání.</li> <li>○ Povinnost funkcionářům zveřejňovat pravdivě pravdivá prohlášení o svém osobním prospěchu, o svých činnostech, darech a příjmech, o svém majetku.</li> </ul>
<b>Zákon proti praní špinavých peněz</b> z.č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Povinnost některým institucím (finančním) identifikovat účastníky podezřelých obchodů.</li> <li>○ Povinnost celních a finančních orgánů oznamovat neobvyklé obchody</li> <li>○ Pravomoci státním orgánům</li> </ul>
<b>Zákon o veřejných zakázkách</b> z.č. 137/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pravidla pro zadávání obchodních zakázek a rozhodování o jejich přijetí orgány veřejné správy</li> </ul>
<b>Obchodní zákoník</b> z.č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ustanovení o nekalé soutěži - uvádí odlišně od trestního zákona skutkovou podstatu podplácení a upravuje prostředky proti nekalé soutěži.</li> </ul>

Zdroj: POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 153 - 154 (m.č. 218), vlastní zpracování.

Protikorupční opatření patří dnes mezi priority vlády České republiky, která vytvořila Vládní program boje proti korupci<sup>54</sup> a každoročně si nechává předložit Zprávu o korupci v České

<sup>53</sup>POMAHAČ, Richard – VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002, str. 153 – 154 (m.č. 218)

republice. Vládní program boje proti korupci je pravidelně aktualizován a zahrnuje konkrétní úkoly v legislativní oblasti, organizační opatření a úkoly v oblasti mezinárodní spolupráce.

Na mezinárodní úrovni spolupráce v boji proti korupci je Česká republika členem Skupiny států proti korupci (GRECO) od roku 2002 a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) od roku 1995. V rámci spolupráce s GRECO vyplývá pro Českou republiku řada doporučení, které jsou zapracovávány do Vládního programu boje proti korupci. OECD navíc vytváří pravidla pro liberalizaci investic, pohyb kapitálu, pracovních sil, ochrany životního prostředí. V rámci OECD existují tři typy norem, kterými jsou závazná rozhodnutí, doporučení a prohlášené. Pro oblast korupce mají zásadní význam Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích a Doporučení Rady OECD k řízení konfliktů zájmů ve veřejné správě, které je blíže řešeno na úrovni Externí skupiny k řízení konfliktů zájmů ve veřejné správě.

### **Strategie v boji proti korupci**

Vláda ČR schválila na období let 2006 – 2011 strategii<sup>55</sup>, která se přímo dotýká změny zákonů obsahujících úpravu výkonu služby zaměstnanců veřejné správy, vytváří protikorupční aktivity, jakými jsou zřízení a provozování speciální protikorupční telefonní linky, vytvoření podmínek pro specializované útvary Policie ČR, odpovědných za boj proti korupci a zajištění proti korupci orientovaných vzdělávacích programů, jako dále i zřízení specializovaného senátu u vyššího soudu a zpřísnění trestů za korupci, zejména zavedení povinného ukládání trestu zákazu činnosti.

Celý postup potírání korupce je pak postaven na 3 pilířích, kterými jsou prevence, průhlednost a postih a promítá se do všech struktur veřejné správy. Navržená opatření ve Strategii vlády v boji proti korupci rozvíjejí již plněné úkoly a zároveň reagují na aktuální potřeby v oblasti boje proti korupci.

Strategie reaguje i na problém veřejných zakázek., jejich zadávání a průběhu. Zavádí nutnost určit povinnosti pro účastníky veřejných zakázek tak, aby byl zamezen vznik korupčního prostředí. Jedná se zejména o zjednodušení a zprůhlednění celého systému zadávání veřejných zakázek.

---

<sup>54</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 17. února 1999 č. 125

<sup>55</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 25. října 2006 č. 1199



Tab. č. 2.2.4.2: Tři pilíře strategie vlády v boji proti korupci

<b>PILÍŘE</b>		
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>PREVENCE</b>	<b>PRŮHLEDNOST</b>	<b>POSTIH</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zjednodušit legislativu,</li> <li>• Zvýšit transparentnost legislativního procesu,</li> <li>• Podpora etického jednání,</li> <li>• Zamezení nadměrné byrokratické zátěže,</li> <li>• Vypracovat ke každému návrhu právního předpisu hodnocení dopadu regulace (RIA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veřejná kontrola nad fungováním veřejných institucí a nad nakládáním s veřejnými prostředky,</li> <li>• Zprůhlednit čerpání prostředků z veřejných rozpočtů,</li> <li>• Veřejná kontrola nakládání s veřejným majetkem (zavedení informační povinnosti a periodického vyhodnocování výhodnosti smluvních vztahů)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavedení systému vnitřní kontroly všech veřejnoprávních institucí,</li> <li>• Zvýšení trestů za korupci,</li> <li>• Nepolitické vyšetřování případů korupčního obvinění,</li> <li>• Zřízení specializovaných justičních orgánů,</li> <li>• Zpřísnění předpokladů pro účast na veřejných zakázkách, soutěží a dražeb</li> </ul>

Zdroj: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006-2011, vlastní zpracování

### 2.3. Profesní etika

Ve veřejné správě je otázka etiky jednou z nejcitlivějších a nejdiskutovanějších. Zejména pak v současné době, kdy se veřejná správa dostává při svém výkonu stále těsněji do kontaktu se soukromým sektorem. Nezanedbatelným faktorem pak je způsob personálního obsazování do vysokých funkcí. Moderní management si razí stále důsledněji cestu obsazení funkčních míst osobami s praxí v soukromém sektoru a zvýšení mobility pracovníků mezi veřejným a soukromým sektorem, což sice přináší vyšší konkurenci uvnitř veřejné správy a tak i zvyšování kvality práce úředníků, ale na druhé straně nabízí možnost neetického chování. Etické principy musíme chápat mnohem širěji, než jak jsou zachyceny v právních normách, a to nejen, že postrádají aspekt vynutitelnosti, ale také proto, že samotné jejich dodržování není zárukou

dodržování právních předpisů a vedle etiky je nutná i morálka úředníka, resp. naplnění pojmu stavovská čest, který vždy v minulosti zejména u úředníků státní správy byl zákonem nejvyšším.

Etika ve svém základě souvisí s morálkou. Profesní etika tak označuje morální aspekt činnosti zaměstnance ve své profesi, potažmo úředníka veřejné správy. Zamyšlení nad tím, co je náplní pojmu profesní etika v případě zaměstnanců veřejné správy se zdá těžko popsitelný, ale uvědomíme-li si, že veřejná správa je službou veřejnosti a je i veřejností prováděna, neboť v demokratickém republikánském zřízení si právě veřejnost skrze zvolených zástupců veřejnou správu utváří a platí, pak závěr vede k tomu, že profesní etika je jen lépe formulované slovo pro svědomí a odpovědnost, jinými slovy profesionalitu osobnosti zaměstnance v úřadu instituce, která musí vždy sloužit ve prospěch veřejného zájmu, čili veřejnosti.

Veřejně proklamované definice typu, že pro kvalitní výkon veřejné správy je nezbytným předpokladem kompetentnost, tedy dobrá znalost právních předpisů a právní vědomí vykonavatelů veřejné správy jsou jen pokračováním nic neřešení. Bez rázných kroků ke zvýšení morální integrity celé veřejné správy a znovuoživení stavovské cti a loajality k veřejné správě a nikoli k nadřízenému, ale k právu a demokratické společnosti, kterou nadřízený představuje, neboť slepá loajalita k nadřízenému, někdy nazývaná alibismem, bez kritického zamyšlení se, vždy veškeré snahy o zlepšení etického prostředí ve veřejné správě skončí na samotné hraně etiky, hranici toho co je morální a co již je čistě nemorální. Neboť důvěra veřejnosti a udržení se jí je nutnou podmínkou a stavebním kamenem dobré veřejné správy.

### **2.3.1. Kodex etiky ve veřejné správě**

Kodexy etiky jsou ve veřejné správě důležitými dokumenty a vznikly nejen jako odpověď na požadavek veřejnosti ku větší odpovědnosti úředníků veřejné správy, ale zejména za lepším vymezení úkolů a povinností veřejných zaměstnanců a uplatňování jejich právní, ale i disciplinární odpovědnosti a hlavně je učinila závaznou a vynutitelnou. Kodexy etiky mají vytvořit závazné právní normy, zejména pak jejich zapsání do právní úpravy výkonu služby zaměstnanců veřejné správy. V některých případech tomu tak není, je ale předmětem k diskusi, jestli je toto řešení, založené na vlastní motivaci zaměstnance řešením konstruktivním.

Vlastní styl kodexů je vytvářen jeho podobou a rozsahem. Některé kodexy jsou universální, platné pro všechny pracovníky ve veřejné službě, jiné jsou speciálními, vydávány pro jednotlivé orgány veřejné správy. Přes jejich rozdílnost co do záběru, obecně všechny kodexy obsahují

standardy chování, jakými jsou přijímání darů a jiných požitků, střet zájmů, zneužití úředního postavení, a to i po ukončení výkonu činnosti ve veřejné správě, výkon služby a využívání úředních informací a užívání majetku či zařízení, výkon činností mimo veřejnou správu, politických i podnikatelských aj.

Etický kodex pro zaměstnance veřejné správy<sup>56</sup> je kodexem universálním a jeho realizace pomocí zapracování do služebního zákona, tak i zákona o úřednících územních samosprávných celků povinnost závazné právní normy splnil.

Nelze ovšem dodat, že všechny možné formy kodexů etiky jsou bezpředmětné, nestanou-li se součástí tradice ve veřejné správě, stejně jako etika, vysoké nároky na profesionalitu zaměstnanců sebe sama a jejich pocit plné zodpovědnosti vůči veřejnosti.

---

<sup>56</sup> Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, Usnesení vlády ČR z 21. března 2001 č. 270

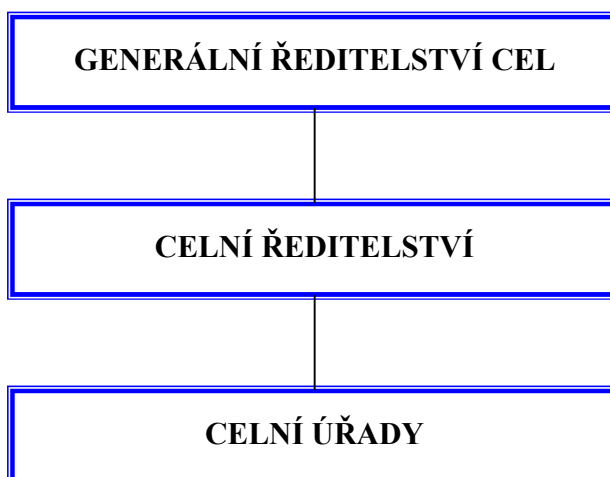
## Kapitola 3

### 3.1. Praxe výkonu veřejné služby v celní správě

Celní správu České republiky tvoří Generální ředitelství cel (GŘC) s pozicí správního úřadu s celostátní působností podřízeného Ministerstvu financí, dále osm celních ředitelství a jim podřízených 54 celních úřadů s územní působností vymezenou odkazem na správní obvody obcí s rozšířenou působností.

Celní správa České republiky je tvořena třístupňovou soustavou orgánů, Generálním ředitelstvím cel (GŘC), Celním ředitelstvím (CŘ) a celními úřady (CÚ).

Obr: 3.1.1.: Základní schéma organizačního uspořádání Celní správy ČR:



Zdroj: vlastní zpracování

Celní správa je bezpečnostním sborem a její činnost zapadá do systému celního dohledu nad zbožím v rámci jednotného celního území Evropské unie podle celních předpisů Společenství.

Celní správa České republiky je také výhradním správcem spotřebních daní. Součástí obecné správy spotřebních daní je také dozor nad dodržováním předpisů o nakládání s vybranými výrobky při jejich výrobě, skladování a dopravě. Vybírá a vymáhá peněžité plnění uložená jinými orgány<sup>57</sup> K 1. 1. 2008 s účinností zákonů o dani z pevných paliv, dani ze zemního plynu a dani z elektřiny je dále výhradním správcem i u těchto daní.

---

<sup>57</sup> tzv. dělená správa

Celní správě byla také zvláštními zákony svěřena kontrolní oprávnění v oblasti nákladní silniční dopravy, je pověřena kontrolou v oblastech zahraničního obchodu s vojenským materiálem, ochrany práv duševního vlastnictví, provádění společné zemědělské politiky Společenství, nakládání s odpady, obchodu s chráněnými druhy fauny a flóry, a nelegální práce cizinců. Pověřené orgány celní správy mají v zákonem stanovených případech postavení policejního orgánu. V neposlední řadě byla Celní správa České republiky zařazena do Integrovaného záchranného systému.

### **3.1.1. Organizační struktura celní správy**

Organizační strukturu<sup>58</sup> Generálního ředitelství cel (dále jen „GŘC“), celního ředitelství (dále jen „CŘ“) a celního úřadu (dále jen „CÚ“) jako celních orgánů Celní správy České republiky (dále jen „celní správa“) tvoří:

- a) organizační útvary,
- b) jiné formy organizačního uspořádání.

Organizačním útvarem (dále jen „útvár“) se rozumí sekce v čele s ředitelem sekce, odbor v čele s ředitelem odboru, samostatné oddělení v čele s vedoucím samostatného oddělení, oddělení v čele s vedoucím oddělení a pobočka v čele s vedoucím pobočky.

Jinými formami organizačního uspořádání se rozumí:

- a) referát,
- b) stálá pracovní skupina,
- c) směna,
- d) účelové zařízení.

Referát v čele s vedoucím referátu, stálá pracovní skupina v čele vedoucím skupiny a směna v čele s vedoucím směny mohou být zřizovány v samostatném oddělení nebo v oddělení anebo v útvaru, který má postavení samostatného oddělení nebo oddělení. Referát může být výjimečně zřízen i mimo strukturu oddělení a podřízen přímo řediteli celního orgánu, řediteli sekce nebo řediteli odboru.

Účelové zařízení v čele s vedoucím účelového zařízení nebo se správcem zařízení může být zřízeno na GŘC, CŘ nebo CÚ. Účelové zařízení může být také útvarem, je-li v tomto

---

<sup>58</sup> Organizační řád Celní správy České republiky k 1.7.2008

organizačním řádu nebo zřizovatelem výslovně stanoveno, že má postavení odboru, samostatného oddělení nebo oddělení.

Útvary GŘC jsou sekce, odbor, samostatné oddělení a oddělení. Součástí GŘC může být účelové zařízení.

Útvary CŘ jsou odbor a oddělení. Součástí CŘ může být účelové zařízení.

Útvary CÚ jsou odbor a oddělení. V rámci CÚ může být zřízena pobočka CÚ v postavení odboru nebo v postavení oddělení. Součástí CÚ může být účelové zařízení.

Činnosti zajišťované odbory a samostatnými odděleními jsou konkretizovány v působnosti těchto útvarů v části druhé organizačního řádu. Působnost odborů a samostatných oddělení je dále rozpracována do hlavních činností nebo agend těchto útvarů nebo jejich oddělení. Agendou se rozumí skupina obsahově a věcně souvisejících činností vykonávaných v oddělení nebo v některé z jiných forem organizačního uspořádání.

### **3.2. Právní úprava výkonu služby v celní správě**

Základními právními předpisy, které upravují organizaci, postavení a věcnou a územní působnost orgánů celní správy jsou:

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o celní správě).
- Vyhláška č. 197/2001 Sb., o způsobu vnějšího označení a odznamech celní správy, vzorech služebních stejnokrojů a zvláštním barevném provedení a označení služebních vozidel celní správy, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Vlastní výkon služby v celní správě je upraven zákonem č. 361/2003, o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Výkon služby v celní správě dále podléhá i legislativě EU. Tyto upravují zejména aplikaci ochranných opatření vnitřního trhu a realizaci obchodně-politických opatření vůči třetím zemím.

## Právní úprava v daňové správě

Vzhledem k připravované reformě nejen v celní správě, ale celé daňové správy je vhodné uvést shodně i organizaci a právní úpravu v daňové správě.

Daňová správa je v České republice tvořena třístupňovou soustavou orgánů, Ministerstvem financí, finančními ředitelstvími a finančními úřady.

Obr. 3.2.1: Schéma základní soustavy orgánů daňové správy



Zdroj: vlastní zpracování

FŘ a FÚ dohromady tvoří tzv. územní finanční orgány (ÚFO). MF je ústředním orgánem státní správy pro daně a cla, a to jako správní úřad s celostátní působností. Na základě zákona o ÚFO, který mimo jiné upravuje vertikální řídicí vztahy uvnitř daňové správy, tak MF řídí FŘ a jejich prostřednictvím FÚ.

FŘ je celkem 8, dohromady řídí 199 FÚ. Z nich je 76 umístěno v bývalých sídlech okresních úřadů, 12 v Praze, 4 v Brně, 3 v Ostravě a zbývající jsou umístěny v dalších významných centrech okresů. Dále bylo vyhláškou č. 541/2006 Sb. zřízeno 23 pracovišť FÚ. Územní působnost FÚ je vymezena zákonem o ÚFO, a je odkazováno na konkrétní vymezení těchto správních obvodů ve zvláštních předpisech<sup>59</sup>. Územní působnost FŘ je vymezena k zákonu o ÚFO výčtem podřízených FÚ. Klíčovou součástí kompetence ÚFO je správa daní, ale tyto orgány zároveň vykonávají široké spektrum nejrůznějších dalších činností a v některých

<sup>59</sup> zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

případech sdílených s jinými orgány, např. orgány celní správy. V rámci vertikální struktury daňové správy FŘ zejména řídí FÚ.

Základními právními předpisy, které upravují organizaci, postavení a věcnou a územní působnost orgánů daňové správy jsou:

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ÚFO).
- Vyhláška č. 516/2005 Sb., kterou se stanoví vzor průkazu zaměstnance územního finančního orgánu, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 541/2006 Sb., kterou se zřizují pracoviště finančních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.

Výkon služby v daňové správě řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

### **3.2.1. Zhodnocení platné právní úpravy**

Daňová i celní správa se nemohou vyhnout procesu modernizace a zvyšování efektivity, zjednodušení a racionalizaci správy daní a pojistného. Tyto cíle demonstrují potřebu širší reformy daňové a celní správy, organizačního uspořádání a vymezení kompetencí současného stavu a k definování jejich nových kompetencí.

V oblasti „vnitřní“ efektivity pak lze v případě daňové a celní správy najít množství analogických činností. Jako společné resp. sdílené lze označit následující kompetence CÚ a FÚ:

- a) dělená správa (vybírání a vymáhání peněžitých plnění uložených jinými orgány),
- b) vymáhání nedoplatků cel a daní,
- c) potvrzování bezdlužnosti,
- d) správa DPH,
- e) kontrolní působnost podle zvláštních zákonů, a to zejména:

- zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (kontrola barvení a značkování vybraných minerálních olejů, kontrola zákazu prodeje, kontrola značení tabákových výrobků), ve znění pozdějších předpisů.



- zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (živnostenský zákon).

Společně pak postupují celní a daňová správa i po procesní stránce, kdy jsou pro ně závazné:

- zákon č. 337/1992 Sb., zákon o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Za negativum současného stavu lze považovat koncept rozdělení kompetence ke správě daní na dvě soustavy orgánů, kde daňová správa spravuje všechny daně s výjimkou spotřebních a energetických, které spravuje celní správa, která se zároveň podílí na správě DPH. Je tak třeba znovu posoudit, které kompetence a činnosti ze své povahy vyžadují mimo to výkon bezpečnostním sborem a které jsou převoditelné na civilní správní úřady.

S právní úpravou též souvisí počty systemizovaných míst. Procesní ustanovení stávajícího ZSDP upravují rozhodování tak, že proti prvoinstančnímu rozhodnutí má poplatník možnost použít řádné opravné prostředky a za určitých podmínek pak i mimořádné opravné prostředky. To vyžaduje i trojstupňové uspořádání daňové správy, které potom implikuje i příslušné počty systemizovaných míst. Při představě možnosti změny procesních ustanovení bylo by možno uvažovat i o snížení počtu stupňů výkonu správy daní a cel a o odpovídajícím snížení počtu systemizovaných míst. Další oblastí, kde má právní úprava vliv na počty systemizovaných míst, je právo podávat podání přiznání elektronicky, kdy by bylo možno odpovídajícím způsobem snížit i počty systemizovaných míst.

### **3.3. Chystané reformy výkonu státní služby v celní správě**

Na základě Záměru sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění předložený vládě 20. 12. 2006 byl navržený záměr schválen Usnesením vlády ČR č. 1462/2006 a současně vzala vláda na vědomí a přijala k němu 12. září 2007 materiál Návrhu postupu sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění<sup>60</sup> a vyhodnocení dopadů tohoto sloučení do jednotlivých systémů Usnesením vlády ČR č. 1033/2007 z 12.9.2007.

---

<sup>60</sup> Reforma daňového systému 2010. In. IV. Institucionální reforma, str. 93–152, dostupné na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)

### 3.3.1. Návrh věcného řešení

Z pohledu „vnější“ i „vnitřní“ efektivity je integrace daňové a celní správy přirozeným řešením. Nová právní úprava by měla zejména přinést:

- Vyčlenění daňové správy vně MF v zájmu zajištění její větší transparentnosti
- Sjednocení správy všech daní do jediné soustavy orgánů při současném rozšíření trestněprávní kompetence
- Sloučení výběru a vymáhání daní a cel do jediného místa (při zachování odděleného vyměření cel – koncept dělené správy cel
- Celkové snížení počtu zaměstnanců v rámci integrované soustavy spojené s výraznou redukcí počtu příslušníků bezpečnostního sboru.
- Odstranění duplicitního výkonu kompetencí, které dnes provádí FÚ a CÚ
- Vytvoření Specializovaného finančního úřadu.<sup>61</sup>

Výběr hlavních příjmů veřejných rozpočtů provádí následující instituce a soustavy orgánů:

- orgány daňové správy – MF a ÚFO,
- Celní správa ČR,
- orgány sociálního zabezpečení,
- zdravotní pojišťovny,
- obce.

V první fázi bude k 1. 1. 2010 provedeno sloučení daňové a celní správy nejpozději dnem 1. 1. 2010.

### 3.3.2. Organizace Finanční a celní správy České republiky

Ústředním orgánem státní správy pro daně a cla bude Ministerstvo financí, dále bude zřízena Finanční a celní správa České republiky (FCS) jako soustava správních úřadů podřízená MF. FCS bude tvořit:

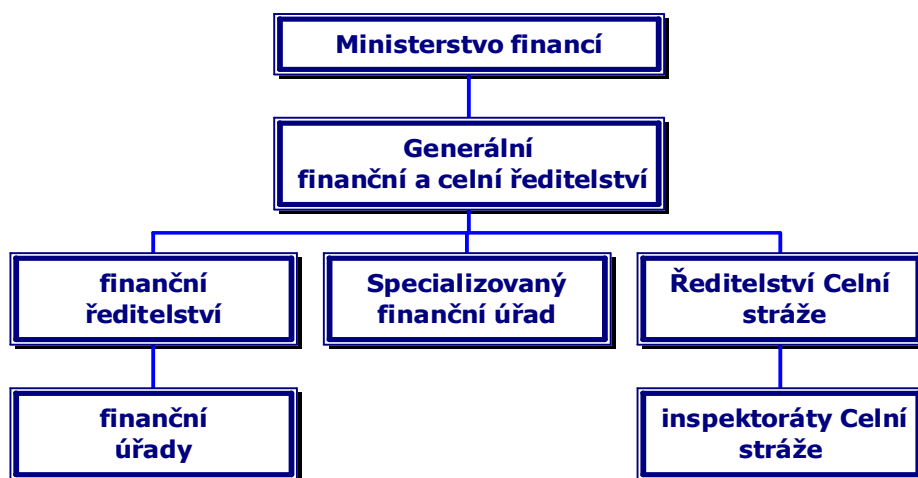
- Generální finanční a celní ředitelství (GFCŘ),

---

<sup>61</sup> Vytvoření Specializačního finančního úřadu je nepochybně žádoucí. Jeho absenci lze považovat za slabinu jinak funkčního systému daňové správy, o jeho potřebě se hovoří již několik let.

- územní finanční orgány (ÚFO), tvořené finančními ředitelstvími (FŘ), finančními úřady (FÚ) a Specializovaným finančním úřadem (SFÚ), přičemž FŘ budou podřízena GFCŘ, FÚ budou podřízeny FŘ a SFÚ bude podřízen přímo GFCŘ (není-li stanoveno jinak, platí pro SFÚ totéž, co pro FÚ).
- Celní stráž (CS), tvořená Ředitelstvím CS a inspektoráty CS, přičemž Ředitelství CS bude podřízeno GFCŘ a inspektoráty CS budou podřízeny Ředitelství CS.

Obr.3.3.2.1: Základní schéma FCS



Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

GFCŘ bude správním úřadem s celostátní působností podřízeným MF a zabezpečujícím jednotné řízení FCS a další úkoly stanovené zákonem o FCS nebo dalšími zákony. GFCŘ bude řídit a za jeho činnost odpovídat ministru financí generální ředitel FCS.

FŘ a FÚ budou správními úřady s regionální, resp. lokální působností zabezpečující výkon správy daní a další úkoly stanovené zákonem o FCS nebo dalšími zákony.

V rámci GFCŘ a ÚFO budou působit pouze občanští zaměstnanci v pracovním poměru podle zákoníku práce, resp. ve služebním poměru podle služebního zákona.

V rámci FCS bude vytvořena CS jako ozbrojený bezpečnostní sbor, v jehož čele bude stát generální ředitel. CS bude tvořena Ředitelstvím CS a inspektoráty CS. V rámci CS budou působit příslušníci ve služebním poměru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a občanští zaměstnanci v pracovním poměru podle zákoníku práce, resp. ve služebním poměru podle služebního zákona. Ředitelství CS bude správním úřadem s celostátní působností podřízeným GFCŘ, Inspektoráty CS budou správními úřady s regionální působností.

Všechny orgány FCS, včetně orgánů CS budou ve stanoveném rozsahu správci daně a celními orgány.

Vymezení kompetencí vychází ze současné terminologie kompetenčních zákonů daňové a celní správy. Návrh rozdělení kompetencí mezi ÚFO a bezpečnostní sbor CS vychází ze zásady, že ÚFO budou vykonávat ty kompetence, které ze své podstaty nemusí být vykonávány bezpečnostním sborem. Na druhé straně CS bude vykonávat pouze ty kompetence, které je efektivnější vykonávat příslušníky bezpečnostního sboru. Efektivita tohoto uspořádání je odůvodněna jednak tím, že část těchto kompetencí je vykonávána pouze při výkonu jiných kompetencí<sup>62</sup>, zatímco zbývající jsou výrazem spolupráce ÚFO a inspektorátů CS, v rámci téže soustavy orgánů.

S přihlédnutím k záměru dělené správy cel a k navrhované působnosti orgánů FCS budou všechny tyto orgány (GFCŘ, FŘ, FÚ, Ředitelství CS, inspektoráty CS) celními orgány ve smyslu právních předpisů Evropských společenství a správci daně. Postavení policejního orgánu v řízení o vymezených trestných činech bude mít Ředitelství CS v řízení o vymezených trestných činech za něž je stanoven trest odnětí svobody, jehož horní hranice trestní sazby převyšuje 3 roky, a případech celostátního nebo mezinárodního významu a inspektoráty CS v řízení o vymezených trestných činech, za něž je stanoven trest odnětí svobody, jehož horní hranice trestní sazby nepřevyšuje 3 roky, s výjimkou případů celostátního nebo mezinárodního významu. Po vytvoření FCS bude tato kompetence rozšířena též na případy porušení daňových předpisů, v jejichž případech jsou dnes správcem daně ÚFO.

Asistenční činnosti bude inspektorát CS vykonávat formou podpory poskytované MF a ostatním orgánům FCS na základě jejich žádosti a v rozsahu nezbytném pro plnění jejich úkolů.

Vybrané kompetence současné celní správy budou převedeny do resortů Ministerstva vnitra, Ministerstva dopravy a Ministerstva životního prostředí.

U kompetencí správy cel půjde zejména:

- Dělená správa cel vychází z principu, kdy orgány ÚFO budou vykonávat zejména výběr a vymáhání cel, tzn. fiskální část, zatímco orgány CS budou vykonávat „vstupní část agendy“ správy cel, tj. zejména vyměřování cel, celní kontrolu a dohled ve smyslu celního kodexu Společenství.

---

<sup>62</sup> o duplicitách tedy nelze z povahy věci hovořit

- Kompetence k výkonu správy cel bude rozdělena mezi GFCŘ, Ředitelství CS, inspektoráty CS, FR a FÚ.

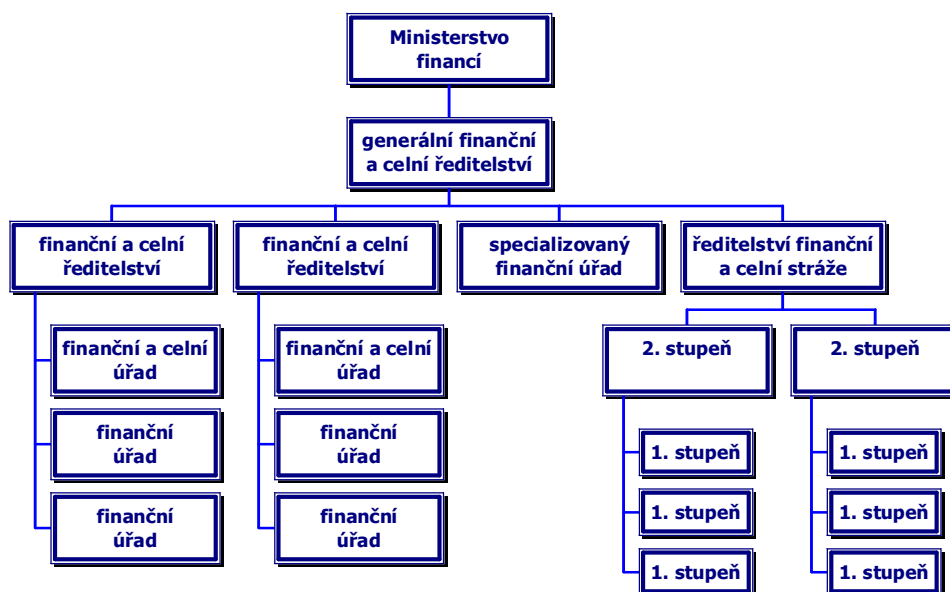
Základním pozitivem tohoto řešení je, že CS by v zásadě prováděla výkon celnictví v tak konsolidovaném rozsahu, který se z hlediska praktického výkonu dotčené agendy jeví účelné ponechat v kompetenci bezpečnostního sboru, tzn. že by vykonávala podle Celního kodexu ES všechny činnosti spojené s dovozem, vývozem a průvozem zboží, přidělováním celně schváleného určení zboží, povolovacím řízením, vyměřováním cla, včetně aplikace právních předpisů upravujících zákazy a omezení. Toto řešení by umožnilo provádět celní dohled jedním orgánem.

Z důvodů výše načrtnutých je z hlediska vymezení kompetencí FCS navržena varianta, která ponechává správu cla beze zbytku ÚFO (tj. „civilní“ složce FCS), jen v odůvodněné části ji svěřuje i „bezpečnostní“ složce – CS, neboť značná část činnosti spojené se správou cel představuje činnost administrativního charakteru nevyžadující výkon příslušníky bezpečnostního sboru. Výkon čistě administrativní činnosti realizovatelné civilní složkou by mj. omezilo finanční úspory státní správy, jejichž dosažení je jedním z hlavních deklarovaných cílů slučování daňové a celní správy.

V kompetenci inspektorátu CS bude:

- vyměření cla, event. příslušné daně, je-li součástí celního dluhu, včetně rozhodování ve věci žádostí o dodatečném přiznání preference, dodatečném přiznání preferenčního sazebního opatření v rámci celní kvóty nebo celního stropu, zničení zboží, vrácení nebo prominutí cla, zrušení platnosti přijatého celního prohlášení po propuštění zboží do navrženého celního režimu, použití zboží ke zvláštním účelům, vrácení přeplatku, schválení prostor k dočasnému uskladnění zboží, zrušení platnosti přijatého celního prohlášení před propuštěním do celního režimu, zřízení celního zástavního práva v souvislosti s celním řízením,
- vybírání cla, event. příslušné daně, je-li součástí celního dluhu, v případě platby v hotovosti,
- evidence údajů pro potřeby plnění povinnosti členských států informovat Komisi ES o všech případech podvodů a nesrovnalostí, ve kterých je částka cla zkrácena výše než EUR 10000 pro účely vlastního zdroje ze cla.

Obr.3.3.2.2.: Schéma navrhovaného modelu FCS



Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbc/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbc/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

V kompetenci Ředitelství CS bude:

- přezkoumávání rozhodnutí vydaná inspektoráty CS,
- poskytování informací Komisi ES v rámci vlastního zdroje ze cla (výroční zpráva)

V kompetenci FÚ (místně příslušného z hlediska povinného subjektu) bude:

- vybírání cla,
- vymáhání neuhrazeného cla,
- vracení cla,
- vracení přeplatku na cle,
- úrok z prodlení,
- odpisy cla.

V kompetenci FŘ bude

- přezkoumávání rozhodnutí vydaných FÚ.

V kompetenci GFCŘ

- přezkoumávání rozhodnutí vydaných FŘ a Ředitelstvím CS,
- odvody cla do rozpočtu Společenství.

SFÚ bude zřízen jako součást ÚFO. Bude se jednat o FÚ s celostátní působností se sídlem v Praze.

Počet osmi FŘ zůstane v zájmu efektivnosti zachován. Územní působnost FŘ by měla být vymezena stejným způsobem jako dosud. Dojde jen k optimalizaci počtu FÚ.

Ředitelství CS bude správním úřadem s celostátní územní působností a se sídlem v Praze. Jako další správní úřady vymezenou územní působností budou zřízeny inspektoráty CS. Bude zřízeno celkem 9 inspektorátů CS (z toho jeden inspektorát CS s územním obvodem zahrnujícím pouze celní prostor letiště Praha Ruzyně). K výkonu některých činností inspektorátů CS s územním obvodem kraje, budou zřízeny pobočky inspektorátů. Pobočky budou vykonávat pouze ty kompetence, jejich výkon nelze zajistit přímo inspektorátem z důvodu hospodárnosti (např. asistenční a kontrolní činnosti) a účelnosti nebo jejichž výkon musí být zajištěn v jiném místě z důvodu potřeb podnikatelské veřejnosti (celní řízení). Jako efektivní se jeví vykonávat některé kompetence v oblasti pátrání a trestního řízení pouze inspektorátem CS. Počet poboček, jejich struktura, resp. rozsah působnosti bude umožňovat efektivní součinnost s FÚ, zejména při správě daní a zajistí dostatečný přístup občanů ke správnímu úřadu. S ohledem na tyto aspekty a vzhledem k redukovaným personálním zdrojům může být zřízeno max. 33 poboček, které budou zajišťovat výkon celního řízení, kontrolní a asistenční činnosti, a rovněž celní dohled na mezinárodních letištích v Brně, Mošnově, Pardubicích a Karlových Varech.

### **3.3.3. Výhody a rizika integrace daňové a celní správy**

#### **Základní výhody:**

- vznik FCS jako jednotné centrálně řízené soustavy orgánů pro výběr daní a cel,
- sjednocení metodického řízení na GFCŘ, a tím i výkonu správy daní a cel,
- úspory ve sjednocení podpůrných systémů (např. ekonomický, personální, IT),
- zvýšení efektivnosti využívání informačních technologií (sjednocení a prostupnost využívání IT, vývoje IT, kompatibilita, automatizovaná výměna informací),
- CS v postavení policejního orgánu v řízení o trestných činech spáchaných porušením celních a daňových předpisů, které bude účinným orgánem k odhalování trestných činů a potírání šedé ekonomiky,
- zachování dostupnosti služeb pro veřejnost, posílení elektronické komunikace s klienty,

- úspora lidských zdrojů, resp. nákladů na ně, a to mimo jiné jak v důsledku „zcivilnění“ výkonu části správy cel a správy spotřebních daní, tak v důsledku úspor v činnostech, které jsou v současnosti prováděny duplicitně (viz aktuální trend omezování lidských zdrojů, resp. nákladů na ně ve státní správě v návaznosti na reformu veřejných financí).
- sjednocení výběru daní a cel do jednoho místa, zjednodušení a zpřehlednění systému daní a cel jako takového,

#### **Základní rizika:**

- významný zásah do struktury, činností a postupů obou v současnosti existujících soustav,
- možný dočasný pokles kvality výkonu správy cel a daní v důsledku realizace organizačních opatření, spojených s výrazným přeskupením personálních zdrojů, a s tím spojený možný pokles příjmů státního rozpočtu,
- nutnost vybudování jednotné datové a IT podpory s rozsáhlými vstupními investicemi,
- legislativní řešení předpokládá precizní rozvržení kompetencí mezi orgány FCS a stanovení pravidel jejich vzájemné spolupráce,
- problémy spojené s přechodem části příslušníků celní správy ve služebním poměru do „civilní“ části FCS,
- nízká míra ochoty se ztotožnit se změnou ze strany pracovníků celní a daňové správy.

#### **3.3.4. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu**

Zákon o Finanční a celní správě České republiky bude základem realizace navrhovaného věcného řešení, neboť upraví postavení a kompetence orgánů FCS. Zároveň dojde ke zrušení zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, vyhlášky č. 516/2005 Sb., kterou se stanoví vzor průkazu zaměstnance územního finančního orgánu, vyhlášky č. 541/2006 Sb., kterou se zřizují pracoviště finančních úřadů a vyhlášky č. 197/2001 Sb., o způsobu vnějšího označení a odznacích celní správy, vzorech služebních stejnokrojů a zvláštním barevném provedení a označení služebních vozidel celní správy. Na základě zákona o FCS dojde k vydání vyhlášky, která stanoví vzor průkazu zaměstnance orgánu FCS, resp. příslušníka CS a upraví způsob vnějšího označení a odznaky CS, vzory služebních stejnokrojů a zvláštní barevné provedení a označení služebních vozidel CS.



Nezbytné dílčí úpravy jiných zákonů, které budou s přijetím zákona o FCS spojeny, budou realizovány přijetím zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o FCS. Změny se budou týkat většiny předpisů, na jejichž základě dnes daňová a celní správa vykonávají své kompetence.

Výkon stávajících kompetencí orgánů daňové a celní správy přejde s účinností zákona na příslušné orgány nové FCS s ohledem na skutečnost, že se jedná o vytvoření nové soustavy orgánů, a nikoliv o přesun kompetencí mezi orgány existujícími. Krom toho se GFCŘ stane právním nástupcem GŘC, FŘ a v příslušném rozsahu též MF.

Účinnost všech uvedených předpisů se navrhuje k 1. 1. 2010.

### **3.3.5. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem ČR včetně souladu s právem Evropských společenství**

Navržená úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. V ústavně právní rovině je realizací požadavku čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož lze správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Na právní úpravu řešenou tímto návrhem se nevztahují žádné mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Právní úprava v této oblasti je věcí národní legislativy.

### **3.3.6. Právní úpravy navrhované reformy**

Cílem navrhované právní úpravy je úspora výdajů, omezení daňových úniků (v důsledku sjednocení vyhledávací a pátrací činnosti) a modernizace organizace ve vztahu k poskytování služeb veřejnosti.

V rámci veřejných financí je dlouhodobě řešena otázka daňové efektivnosti. Na efektivnost daňového systému lze pohlížet ze dvou aspektů. Z pohledu výše nákladů na správu daní lze rozlišit tzv. administrativní náklady (celkové náklady na správu daní u státu nebo-li správců daně) a vyvolané náklady, spojené s placením daní.

Při řešení finančních a hospodářských dopadů věcného návrhu zákona je nutné vzít v úvahu nejen daňové náklady a daňový výnos<sup>63</sup>, realizovaný správci daně, ale také skutečnost, že z části daňová správa, ale především celní správa, je významným poskytovatelem netržních statků

---

<sup>63</sup> Návrh připouští závažné ekonomické dopady integrace. Proto je vhodné ponejprv zpracovat hodnocení dopadu regulace (RIA) vzhledem na negativní ekonomický dopad na státní rozpočet.

zejména v oblasti kontrolní činnosti při dovozu zboží ze zemí mimo EU, ochrany duševního vlastnictví, ochrany kulturního dědictví, ochrany spotřebitele, plnění mezinárodních závazků v mezinárodním obchodě (např. obchod s diamanty apod.) a také v oblasti bezpečnosti obyvatelstva (zboží dvojího určení, jaderná bezpečnost atd.), vykonává také činnost v oblasti regulace negativních externalit jako např. drogové problematiky<sup>64</sup>, kontrolní činnosti nelegálního zaměstnávání cizinců apod., a plní funkce v oblasti omezení asymetrických informací na trhu (Intrastat a informace o obchodu s třetími zeměmi pro ČSÚ, EU a jiné státní orgány).

Předpokládaným efektem integrace celní a daňové správy je úspora lidských zdrojů. Současná právní úprava služebního poměru nezná jako propouštěcí důvod organizační změnu v případě, že je příslušník zařazen na dobu neurčitou, neboť základní principem zákona je prostupnost mezi bezpečnostními sbory, tj. povinnost při zrušení služebního místa převést příslušníka na volné služební místo ve vlastním nebo v jiném bezpečnostním sboru. Až v případě, že v rámci bezpečnostních sborů není volné služební místo, je příslušník zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené a je mu vyplácen služební příjem ve výši 80% jeho průměrného služebního příjmu.

### 3.3.7. Fiskální dopady reformy

#### Změny v počtech systemizovaných míst:

- část příslušníků ve služebním poměru na dobu určitou pro neplnění kvalifikačních předpokladů bude propuštěna z organizačních důvodů, což představuje náklady na odchodné a výsluhový příspěvek, v letech 2010 a následujících, je tento výdaj uvažován jako konstantní.
- zbylá část příslušníků bude muset být v případě neexistence volných služebních míst v příslušných služebních hodnostech u ostatních bezpečnostních sborů zařazena do zálohy pro přechodně nezařazené. I zde je údaj o výdajích státního rozpočtu uváděn ve všech letech jako konstantní, přestože lze předpokládat, s ohledem na počty volných míst u Policie ČR a v jiných bezpečnostních sborech, postupné zařazování příslušníků ze zálohy do výkonu služby u jiných bezpečnostních sborů.

---

<sup>64</sup> V drogové oblasti navrhuje NPC, aby celá oblast činnosti připadla pouze jí. CS má oprávněný zájem o udržení kompetencí vzhledem k mezinárodním závazkům, CS dlouhodobě realizuje cca. 60-70% záchytů tvrdých drog.

- významný vliv na objem výdajů v této položce bude záviset od toho, kolik současných celníků ve služebním poměru „absorbuje“ nová FCS pro výkon činností v pracovním poměru, tzn. tito nebudou ustanoveni na volná služební místa u jiných bezpečnostních sborů, ale požádají o propuštění ze služebního poměru a budou přijati do pracovního poměru.

Tab. 3.3.7.1: Vývoj systemizovaných míst

	<b>celkem</b>		
<b>dnešní stav</b>	22 926		
-16 %	3 676		= 55% ze současného stavu CS
<b>cílový stav</b>	<b>19 250</b>		

↓

	<b>celní správa</b>	<b>daňová správa (ÚFO+ÚFDŘ)</b>	
<b>dnešní stav</b>	6690	16 027	

↓

	<b>CS</b>	<b>GFCŘ + ÚFO</b>	
<b>cílový stav</b>	<b>2500</b>	<b>16 750</b>	

Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Tab. 3.3.7.2: Mzdové náklady

	2009	2010	2011	2012	Násl
<b>Odstupné</b>	0	105,8 mil. Kč	0	0	0
<b>Výsluhový příspěvek</b>	0	208,5 mil. Kč	208,5 mil. Kč	208,5 mil. Kč	208,5 mil. Kč
<b>Odchodné</b>	0	166 mil. Kč	0	0	0
<b>Zálohy*</b>	0	492,3 mil. Kč	492,3 mil. Kč	492,3 mil. Kč	492,3 mil. Kč

\*bez odhadu poklesu z umístění celníků u jiného bezpečnostního sboru

Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Tab. 3.3.7.3: Úspora mzdových prostředků

	2009	2010	2011	2012	násl
<b>Úspory</b>	0	1897,4 mil. Kč	1897,4 mil. Kč	1897,4 mil. Kč	1897,4 mil. Kč

Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

#### Související náklady:

Rozdílná současná úroveň IT a rozdíl v užívaných informačních systémech (dále IS) v daňové a celní správě vyžaduje pro integraci jistou míru sjednocení s nároky na výdaje státního rozpočtu.

Tab. 3.3.7.4: Výdaje SR na integraci IT

	2009	2010	Celkem
<b>Kapitálové výdaje</b>	586 mil. Kč	100 mil. Kč	686 mil. Kč
<b>Běžné výdaje</b>	Nespecifikováno	Nespecifikováno	Nespecifikováno

Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Výrazné změny v dislokaci útvarů celní a finanční stráže na základě navrhované právní úpravy mohou také jednorázově přinést kapitálové výdaje pro úpravy objektů současné daňové správy, aby mohlo dojít k opuštění některých budov současné celní správy.

Tab. 3.3.7.5: Výdaje na úpravy objektů současné DS

	2009	2010	2011	2012	násl
<b>Kapitálové výdaje</b>	150 mil. Kč	0	0	0	0
<b>Běžné výdaje</b>	0	20 mil. Kč	15 mil. Kč	15 mil. Kč	15 mil. Kč

Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Předpokládaným efektem integrace celní a daňové správy je úspora lidských zdrojů. Finanční vyjádření pak představuje úspora mzdových prostředků (pro odhad je použita průměrná výše platu). Její výše je nepřímo úměrná počtu rušených míst celníků.

Celkovou finanční zátěž pro státní rozpočet je nutné rozdělit na jednorázový náklad kumulovaný k 31.12.2010. Tento náklad je tvořen mzdovými náklady, kapitálovými a běžnými výdaji v odhadované výši 1828 mil. Kč.

Současně lze s vysokou mírou pravděpodobnosti odhadovat úspory mzdových, kapitálových a běžných výdajů ve výši až 2400 mil. Kč ročně. Zásadní rozsah úspor je realizován na vrub výdajů současné celní správy

Tab. 3.3.7.6: Dopad na státní rozpočet

	Jednorázové (k 31.12.2010)		Opakující se (roční)	
	Výdaje	Úspory	Výdaje	Úspory
<b>Personální</b>	972,6 mil. Kč	1897 mil. Kč	705 mil. Kč	1897 mil. Kč
<b>IT</b>	686 mil. Kč	87,9 mil. Kč	0 mil. Kč	90 mil. Kč
<b>Infrastruktura</b>	170 mil. Kč	412 mil. Kč	15 mil. Kč	412 mil. Kč
<b>Celkem</b>	<b>1828,6 mil. Kč</b>	<b>2396,9 mil. Kč</b>	<b>720 mil. Kč</b>	<b>2399 mil. Kč</b>
<b>Odhad sekundárních dopadů na státní rozpočet</b>				
<b>Celkem</b>	30 mil. Kč	0 mil. Kč	5 mil. Kč	0 mil. Kč

Zdroj: MF. <[http://www.mfer.cz/cps/rde/xber/mfer/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfer.cz/cps/rde/xber/mfer/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Vzhledem ke změně role celní správy (ve formě celní a finanční stráže) jako subjektu, jehož činnost není pouze fiskální, ale plní specifické funkce ekonomické politiky státu lze očekávat kladné i záporné ekonomické dopady integrace. V oblasti ochrany duševního vlastnictví může dojít omezením činnosti současné celní správy nebo zvýšením nákladů na kontrolní činnosti (z důvodu snížení počtu dislokací celních orgánů) k snížení efektivity při plnění mezinárodních závazků ochraňujících výsledky duševního vlastnictví. Analogická úvaha platí v případě činností souvisejících s regulacemi negativních externalit současnými celními orgány např. v oblasti

kontrol obchodu s odpady a nelegální zaměstnanosti. Kladný efekt min. v řádu stovek mil. Kč ročně souvisí se snížením administrativních nákladů přesunutím některých činností celní správy.

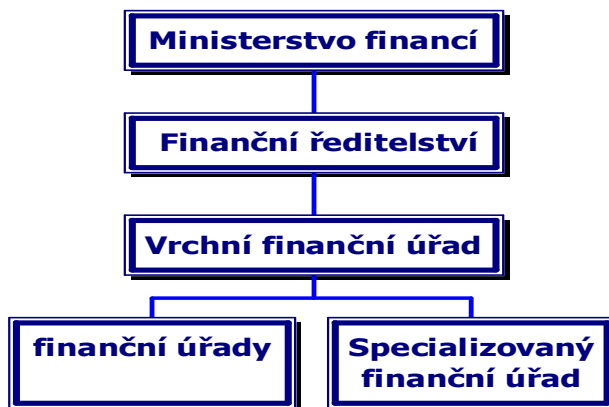
### 3.3.8. Alternativní návrh na vytvoření Finanční správy ČR

Jako alternativní řešení vzniku FCS je možné navrhnout cestu vyššího stupně sloučení daňové a celní správy spočívající v důsledném integrování obou soustav do jedné na všech úrovních. Toto řešení by znamenalo nekoncepovat budoucí integrovanou soustavu jako složenou z „civilních“ ÚFO a z CS jako bezpečnostního sboru, ale obě „větve“ integrované soustavy sloučit do jediné.

Podle této varianty by byla zřízena Finanční správa České republiky (FS) jako soustava správních úřadů podřízená MF. FS by tvořily tyto orgány:

- Finanční ředitelství (FŘ) s celostátní působností,
- územní finanční orgány (ÚFO), tvořené Vrchním finančním úřadem (VFÚ) s celostátní působností, finančními úřady (FÚ) a Specializovaným finančním úřadem (SFÚ), přičemž VFÚ by byl podřízen FŘ, FÚ (včetně SFÚ) by byly podřízeny VFÚ.

Obr.3.3.8.1: Organizační schéma alternativního modelu FCS



Zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Po stránce personální by byla FS tvořena jak civilními zaměstnanci, tak uniformovanými celníky. Výkon jednotlivých kompetencí příslušného orgánu by byl prováděn podle povahy tohoto výkonu a podle konkrétních okolností civilními zaměstnanci nebo celníky, event. oběma.

Podmínkou tohoto řešení je novelizace pravidel subordinační podle služebního zákona bezpečnostních sborů<sup>65</sup> tak, aby uniformovaným celníkům mohl velet civilní zaměstnanec.

Uvedená varianta předpokládá zachování konstrukce dvojinstančnosti řízení. Zároveň je zachován model, podle něhož má být výkon správy daní vyčleněn z MF. Otevřenou zůstává v popsaném řešení otázka fungování jediného VFÚ s celostátní působností. V úvahu přicházejí dvě možná řešení:

- přechod odvolacího řízení z principu apelace na princip kasace. VFÚ by jako orgán druhé instance v případě zrušení prvoinstančního rozhodnutí sám nevydával nové rozhodnutí, ale věc by se k novému rozhodnutí vracela zpět na FÚ. Toto řešení, znamenající radikální změnu v úpravě odvolání v daňovém řízení. Je nutné dodat, že čistý princip kasace není obvyklý ani v jiných procesních řádech, kde je naopak prosazován trend posilování apelačních prvků a zkrácení doby řízení.
- vytvoření detašovaných pracovišť VFÚ, FÚ by bylo vytvořeno celkem 14 (v sídlech krajů), v bývalých okresních městech by byly vytvořeny pobočky FÚ. SFÚ by byl koncipován nikoliv jako orgán pro výkon specializované daňové kontroly, nýbrž orgán komplexní správy daní pro vymezený okruh specifických daňových subjektů.

V souvislosti s množstvím nedaňových kompetencí daňové správy lze uvažovat o jejich částečném převodu na nový správní úřad v resortu financí vykonávající nedaňové kompetence se vztahem ke státnímu rozpočtu.

Základní výhody navrhovaného řešení:

- Jediná řídicí linie v rámci FS spojená s maximální možnou jednotností řízení (včetně metodiky správy daní a cel).
- Odstranění potenciálních rizik v oblasti spolupráce mezi dvěma „větvenými“ integrovanými soustavami (např. při správě spotřebních daní).
- Maximální možná operativnost v činnosti FS využitím přínosů civilních zaměstnanců i uniformovaných celníků s konkrétními podmínkami a požadavky činnosti FS.
- Rozšíření možnosti FS si sama zřizovat a rušit pobočky spojené s nižším počtem správních úřadů

---

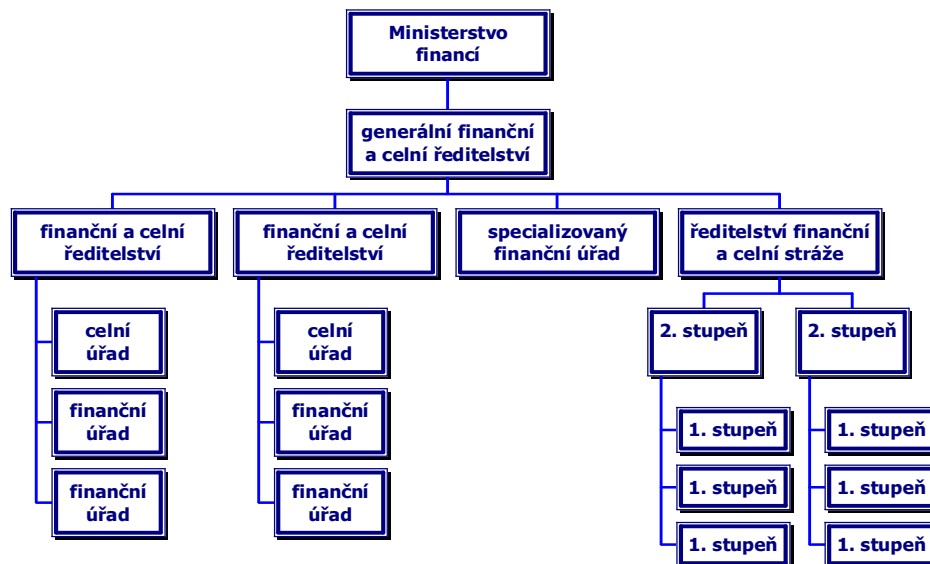
<sup>65</sup> s koncepcí platného zákona č. 361/2003 Sb. je možnost řízení celní strážce jako bezpečnostního sboru civilní osobou v přímém rozporu s tímto zákonem

## Modernizace CS

Další alternativou ke sloučení celní a daňové správy se zachováním stávajících celních úřadů a sloučení by se tak realizovalo na úrovni ředitelství.

Tento alternativní model se osvědčil v některých zemích EU. Předpokládá sloučení GŘC a ÚFŘ a zachování obou dalších stupňů celní a daňové správy. Toto řešení by zachovalo dosavadní stabilitu daňové a celní správy, umožnilo by další optimalizaci celní správy i modernizaci daňové správy a nemělo by žádné negativní ekonomické dopady a další rizika. Tento model se také odkazuje k historické tradici výkonu služby u celní správy.

Obr.3.3.8.2: Schéma alternativy sloučení celní a daňové správy se zachováním celních úřadů



zdroj: MF. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

Nevýhody současné organizační struktury CS bude nutné eliminovat dvoustupňovou organizační strukturou bez středního článku (CŘ) a s územní působností přizpůsobenou územně správnímu členění státu.

### Výhody a důsledky dvoustupňové struktury

- Na stejný objem prací potřebuje nižší počet pracovníků než současné organizační uspořádání
- Efektivnější provoz (finanční úspory)



- Vyšší pružnost struktury (zrychlení toku informací ...)
- Vyšší dosažitelná úroveň specializace
- Nižší celkové nároky na koordinaci
- Vyšší požadavky na odbornost a vzdělanost pracovníků

**Navrhovaná organizační struktura je založena na následujících principech:**

- CS je bezpečnostním sborem
- GŘCS je správním úřadem s celostátní územní působností podřízeným
- Celní úřady hospodaří jako vnitřní organizační jednotky GŘCS
- Územní působnost KCÚ je přizpůsobena územně správnímu členění státu
- Jednotné metodické řízení výkonu celní správy a koordinace mezinárodní spolupráce z jednoho místa
- Koncentrace výkonu služby, dekoncentrace vybraných činností
- Zvýšení pravomoci a odpovědnosti služebních funkcionářů

**Podstata změn**

- GŘC se restrukturalizuje a transformuje na GŘCS (Generální ředitelství celní správy)
- zruší se celní úřady a celní ředitelství, zřídí se celní úřady v sídlech 14 krajů a hraniční celní úřad (Ruzyně – letiště Praha) a případně celní úřad se specifickou působností
- GŘCS přímo řídí celní úřady a plní především metodicko koordinační funkci ve vykonávaných kompetencích
- celní úřady v sídlech krajů, hraniční celní úřad, celní úřad se specifickou působností jsou výkonnými orgány celní správy
- každý celní úřad má své operační středisko, personální a ekonomický útvar a útvar IT
- Princip správy spotřebních daní zůstane zachován, dojde k vyšší míře specializace a ke zkvalitnění služeb.

- Celní řízení musí být vzhledem k množství právních předpisů, které oblast celního řízení upravují, dislokováno do méně míst s vyšším minimálním technologickým stavem pracovníků než dosud. Vyšší technologické stavy předurčují nižší počet míst celního řízení a zároveň znamenají vyšší možnost specializace a kvalitnější služby
- Mobilní dohledy je nutné rozmístit s ohledem na individuální podmínky
- Kontrola mýtného musí být rozmístěna dle dostupnosti tzv. dokovacích stanic a možnosti dojezdu z jednotlivých míst.

Zvýší se tak akceschopnost a efektivita činností celní správy při současném snížení celkových nákladů. Přejít na řídicí model v rámci dvoustupňové organizační soustavy poskytuje racionálnější a rychlejší rozhodovací procesy a jednotný výkon metodiky a kontrolní činnosti.

V navrhované nové organizaci tak mají zůstat dvě linie, ale celek musí navenek vystupovat jednotně.

### **3.4. Sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění**

Zároveň se sloučením orgánů daňové a celní správy je navrhováno převedení kompetencí k výběru pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (tzv. veřejnoprávního pojistného) na nově vzniklou soustavu orgánů. ČSSZ i zdravotní pojišťovny (ZP) by při tom zůstaly nadále zachovány. z hlediska sledovaných cílů reformy se jeví „varianta sloučení registrace, výběru, kontroly a vymáhání DPFO a pojistného, sloučení procesní úpravy, podstatné sblížení vyměřovacích základů a základu daně.“

Sloučení výběru daní a pojistného však v sobě skrývá riziko, že drobnými úpravami se ve finále navrhovaná reforma dostane k zcela jinému koncipovanému modelu. Případné spojení výběru daní a pojistného má i další úskalí, především v komplikované rozdílnosti a poslání daní a pojistného. Zatímco daň z příjmu podrobuje zdanění každé zvýšení majetku poplatníka, pojistné se soustředí na příjmy dosažené výdělečnou činností. Určitým aspektem je přes velkou finanční náročnost vytvoření a udržení superregistru i nutnost zachovat samostatné informační systémy v oblasti zdravotního i sociálního pojištění, čímž se vytrácí základní smysl sloučení výběru daní a

veřejnoprávního pojištění. Návrh pak vůbec neřeší potřebu zvýšení efektivnosti výkonu daňové, odvodové, pojistné a celní agendy.

Sloučení registrace, výběru, kontroly a vymáhání DPFO a pojistného a sloučení procesní úpravy do jednoho místa v rámci daňové správy se navrhuje až po proběhnutí sloučení daňové a celní správy. Náklady na vytvoření nového jediného registru (tzn. nový integrovaný informační systém) do značné míry předurčí forma integrace daňové a celní správy, vyhodnocení zkušeností z této integrace, probíhající úpravy a modernizace IS ÚFO.

## Závěr

Pro výstavbu veřejné správy je tradičně nejvýznamnější hierarchický model, který se vyznačuje vertikálním uspořádáním organizační struktury, systémem nadřízenosti a podřízenosti (subordinace), koncentrací působnosti a rozhodovací pravomoci v centru, specializací pracovníků a značnou formalizací pracovních postupů. Kritika hierarchického modelu pak vede k vytváření dalších modelů, z nichž různé skupiny lze přiřadit pod jednotící pojem participační modely, které spojuje zejména snaha vytvořit pracovníkům větší prostor. Hnacím momentem participativního modelu je problém organizačně-technický, tj. odlehčení přetíženosti nejvyšších míst v hierarchické struktuře. Jde v podstatě o delegaci rozhodovací činnosti, a to jak zákonem na územní samosprávu, tak smluvně na jinou organizaci. Samotný výkon veřejné služby je dnes pak často delegován na subjekty soukromého práva, s jistou mírou autonomie vůči nimž si pak stát zachovává jen některé kontrolní a finanční vazby.

Naše veřejná správa se odlišuje od mnoha jiných zemí hlavně svým charakterem. Historicky se naše právní úpravy veřejné správy obecního zřízení drží modelu smíšeného a státní zřízení modelu hierarchického. Ani jednomu z modelů se však nedaří vyřešit nezbytnou vnitřní i vnější koordinaci. Pokud jde o rozhodovací samostatnost, je tato při výkonu decentralizované moci prakticky vždy omezována dozorem státu nebo subjektu, který je k tomu státem pověřen.

Ve veřejné službě je stále důrazněji poukazováno na erozi kariérního systému a tím sblížení právních poměrů veřejných zaměstnanců s obecnými pracovními poměry. Vhodné je proto si zvolit model funkční, protože nelze předpokládat, že veřejnou správu minou modernizační procesy co do využití nových technologií a nelze opomenout i mobilitu pracovních sil. Rozsáhlá a do sebe uzavřená státní služba je již dnes minulostí a dobrým řešením je pak přijetí koncepce malé státní služby.

Dostáváme se tak k jádru problému, považovaného za nejobtížněji řešitelný deficit veřejné služby, tj. k potřebě změnit myšlení, postoje, chování a jednání jejich vykonavatelů. Pro veřejnou správu je důležité, aby pracovníci konali v rámci daných předpisů a vnitřních směrnic. Úředník si má uvědomovat, že jeho úkolem je představovat stát nebo obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu, ctít občana a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí. Více než schematicko-dogmatická výchova a jí ovlivněná ustálená rutina, jakož i absence jasných, pevně zakotvených pravidel, které podporují spíše alibismus, snahu schovat se za předpis nebo vyšší autoritu než ochotu převzít osobní odpovědnost za výkon svého pověření,

je v posledních letech naopak ceněna flexibilita a schopnost rychle reagovat na měnící se potřeby a požadavky společenského a ekonomického vývoje, jakož i samotných občanů. Služba společnosti, dodržování právních a mravních povinností při výkonu veřejného úřadu se navzájem podporují a svorník pak tvoří svědomí (nikoliv snad slepá poslušnost, pouhá přísná disciplína nebo neosobní výkon pravidel, které také tvořily ideál veřejného úředníka v některých údobích a konceptech). Mezinárodní i vnitrostátní instituce odpovědné za veřejnou správu vynakládají mnoho úsilí na to, aby posílily význam právních a etických norem v této oblasti a podpořily jejich zachovávání.

S novou koncepcí veřejné správy a pojetím systému rozvoje lidských zdrojů pak souvisí orientace na provázanost ústřední státní správy a výkonu státní správy v územní veřejné správě. Tato provázanost je vyjádřena jak společným usměrňováním a koordinací v koncepční, metodické a realizační oblasti, tak i zcela novým přístupem při přípravě nové legislativní úpravy celého systému. Konkrétní veřejný zájem bude mít vždy dvě základní, často protichůdné složky, jakými jsou uspokojení požadavku občanského společenství a efektivitu dosažení tohoto cíle. Vyvážení těchto požadavků je tak předmětem organizačních právních úprav, řešících míru decentralizace a dekoncentrace. Případná politická vůle k velkorysejšímu pojetí dalších reformních kroků by pak měla určitě zohlednit územní členění a dekoncentraci působností. Nelze ovšem očekávat, že by po staletí víceméně kontinuálně vykonávanou a vyvíjející se veřejnou správu bylo možno reformovat natolik rasantně, aby došlo k celkové změně systému.

Toto i odráží navrhovaná reforma daňové správy. Ta ve své největší a stěžejní části, věnované institucionální reformě, spočívá ve sloučení orgánů daňové a celní správy, kdy je deklarována výhoda jednotné organizace s lepším využitím informací a snížením nákladů. Hlavním cílem je pak lepší fungování a zjednodušení systému správy daní.

Reforma se v celém svém přijaté návrhu dotýká dá se říci výhradně celní správy a předpokládá převedení některých agend, zejména spojené s výběrem daní doposud vykonávaných celními orgány na jiné státní orgány. V současné době ale nebudou a ani nechtějí jiné státní orgány výkon převáděných agend zajistit. Návrh tak připouští zajímavě tyto kompetence proti záměru reformy celní správě ponechat, ale mimo linii správy daní a odvodů a stávající kompetence spotřebních daní a cel budou vykonávat stávající vyškolení zaměstnanci. Přesto se předpokládá, že dojde k redukci počtu zaměstnanců (na 2500 osob) s redukcí počtu funkčních míst a redukcí počtu poboček inspektorátů celní stráže.

Je možná správně snižovat počty celních úředníků a tím i významnou složku nákladů, ale bez provedených personálních map a přiřazení lidských zdrojů k vykonávaným kompetencím toto snižování za každou cenu povede v praxi k omezení kontrolních a asistenčních činností celní správy stanovených zákonem a oddálení dostupnosti služeb pro občany, kdy zejména pak zákonem stanovené kompetence celní správy budou pouze formální. Stejně, ne-li vyšší riziko se dotýká i rozšíření trestněprávní kompetence celní správy na trestné činy týkající se všech daní. Hrozí tak nebezpečí, že kvůli nedostatečnému personálnímu vybavení dojde již v začátku reformy k destabilizaci výběru těchto daní.

Úspěch naplňování cílů slučování se nemá měřit náklady a problém tak spočívá v měření efektivnosti některých činností celní správy. Žádná měřítka nejsou ovšem definována, ale volba vhodných kritérií měření výkonnosti je přenechána, aby si je celní správa navrhla sama.

Je tak lepším posoudit i jiné možnosti reformy celní správy a změny pak kontinuálně rozložit do několika let. Při stávajícím návrhu reformy však reálně hrozí, že dojde ke ztrátě současných atributů celní správy, zejména znalostí akceschopné a mezinárodně uznávané organizace s odborně připravenými odborníky. Rizikem je i záměr dodržet velmi nízký růst objemu platů. To vše může být v závěru nákladnější a méně efektivní oproti deklarovanému záměru reformy, jakým bylo definováno vybudování moderní, vysoce efektivní a produktivní daňové a celní správy s vysokou kvalitou kompletních služeb a motivací úředníků tak lze v současnosti u navrhované reformy vyjádřit významné pochyby.

V úvodu své bakalářské práce jsem si stanovil v podstatě dva stěžejní cíle. Prvním cílem, který se snažím naplnit, je podrobná analýza stávající právní úpravy na úseku veřejné služby, který jsem zapracoval do první kapitoly. V druhé kapitole jsem si stanovil za cíl provést porovnání a aplikaci právní úpravy v praktickém životě, přičemž vycházím především ze své pracovní náplně, neboť pracuji jako celní úředník. Jistě nemohu opomenout i další cíl, který jsem si vytýčil v úvodu své bakalářské práce a ten považuji za velmi důležitý, a tím je aplikace mých teoretických vědomostí získaných na Univerzitě Pardubice, Fakultě ekonomicko-správní a jejich použití v praktické části mé bakalářské práce.

**Závěrem mé bakalářské práce mohu tedy konstatovat, že vytčené cíle, které jsem si stanovil v úvodu své bakalářské práce, se mně podařilo naplnit.**

## Slovník základních pojmů

**Agendou** se rozumí skupina obsahově a věcně souvisejících činností vykonávaných v oddělení nebo v některé z jiných forem organizačního uspořádání.

**Definitiva** znamená zásadní nevypověditelnost zaměstnance, jmenovaného do veřejnoprávního zaměstnaneckého poměru. Zásadní rozdíl mezi definitivním a služebním poměrem na dobu neurčitou spočívá v ochraně před propuštěním z důvodů reorganizace.

**Etický kodex** jsou závazná a vynutitelná pravidla výkonu veřejné služby, vymezení úkolů a povinností zaměstnanců, jejich hmotné, trestní a disciplinární povinnosti.

**Kariérní systém** je veřejnoprávní poměr, ve kterém zákon zaručuje trvalý služební poměr a služební a platový postup. Veřejná služba se stává v podstatě celoživotním zaměstnáním.

**Kázeňský přestupkem** rozumíme zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu.

**Korupce** ve veřejné správě je obousměrné, zejména utajované a vědomě zastírané podvodné jednání, kdy na jedné straně vystupují ti, kteří chtějí získat určité rozhodnutí a na druhé straně ti, kteří mohou takové rozhodnutí vydat. Vždy naplňuje znaky zneužití pravomoci a jde při ní o rozpor veřejných a soukromých rolí těch, kteří se korupce dopouštějí.

**Personální řízení** je řízení výkonu státní správy v úřadech zaměřené na personální záležitosti. (personel management).

**Hodnocení dopadu regulace (RIA)** zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti ekonomické, sociální a environmentální. Hodnoceny mohou být rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny.

**Službou** se rozumí výkon státní správy ve správních úřadech vykonávané státními zaměstnanci, kteří byli řádně jmenováni do služby a složili služební slib.

**Služební režim** se vztahuje na zaměstnance, vykonávající státní správu, pokud byli jmenováni na systemizované místo do státní služby.

**Služební místo** je výchozím organizačním pojmem státní služby. Váží se k němu obsah a rozsah služebních úkolů, práva, povinnosti a odpovědnost zaměstnance.

**Služební předpisy** vydávají služební orgány a stanoví rozsah oprávnění zaměstnanců, kteří řídí výkon služby (představených) dávat zaměstnancům závazné příkazy k výkonu služby.

**Služební řízení** je řízení výkonu státní správy v úřadech zaměřené na plnění úkolů v úřadu (public management).

**Služební úřad** je správní úřad, ve kterém zaměstnanec vykonává službu. Služební úřad jedná jménem státu a jeho pojmovým znakem je odbornost.

**Služební úkoly** jsou činnostmi služebního úřadu a jsou odvozeny z působnosti správního úřadu, stanovené zákonem.

**Smluvní systém** je poměr, ve kterém se zaměstnanecké vztahy řídí pracovním zákonodárstvím s případnými odchylkami. O volné místo ve veřejné službě se může ucházet ve výběrovém řízení každý na základě schopností bez ohledu na to, jestli dosud pracoval ve veřejné nebo soukromém sektoru.

**Státní služba** je užší pojem týkající se zaměstnanců státu, který zde vystupuje v roli zaměstnavatele.



**Systemizace** slouží jako nástroj k usměrňování počtu úředníků a výdajů na jejich platy, stanoví počty služebních míst a objem prostředků stanovených státním rozpočtem na příslušný rok na jejich platy.

**Veřejnoprávní kontrola** zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob.

**Veřejné služby** jsou služby vytvořené, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy za účelem zajištění poskytování služby způsobem, který požaduje za nezbytný pro uspokojování potřeb společnosti a při respektování principu subsidiarity. Veřejnými službami jsou pak věcné služby, tak i finanční podpory a v širším slova smyslu i správní činnosti.

**Výkon služby** jsou činnosti zaměstnanců ve správním úřadu stanovené zákonem a interními služebními předpisy.

**Zneužití pravomoci** je nezákonné užití moci pro osobní prospěch, kdy veřejné zájmy jsou podřízeny soukromému účelu a dochází tak k porušení právních norem, zejména povinností a odpovědnosti.

**Zvláštní odbornou způsobilost (ZOZ)**, ověřovanou zkouškou, je povinen úředník prokázat k výkonu vybraných správních činností, které jsou stanoveny zvláštními zákony. Zahrnuje soubor znalostí a dovedností, dělí se na část obecnou a zvláštní, přičemž obecná zahrnuje znalost základů veřejné správy a správního řízení a zvláštní pak znalost působností příslušného územního orgánu samosprávy včetně zvláštních zákonů vztahujících se k výkonu konkrétních správních činností.

**Zvláštní útvary** jsou Generální ředitelství státní služby a personální útvary.

## Seznam použitých zkratk

<b>CS</b>	Celní stráž
<b>ČŘ</b>	Celní ředitelství
<b>CÚ</b>	Celní úřad
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>ČSSZ</b>	Česká správa sociálního zabezpečení
<b>ČSÚ</b>	Český statistický úřad
<b>DPFO</b>	daň z příjmů fyzických osob
<b>DPH</b>	daň z přidané hodnoty
<b>DPPO</b>	daň z příjmů právnických osob
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>FCS</b>	Finanční a celní správa České republiky
<b>FS</b>	Finanční správa
<b>FŘ</b>	Finanční ředitelství
<b>FÚ</b>	Finanční úřad
<b>GFCŘ</b>	Generální finanční a celní ředitelství
<b>GŘC</b>	Generální ředitelství cel
<b>IS</b>	Informační systémy
<b>IT</b>	Informační technologie
<b>KCÚ</b>	Krajský celní úřad
<b>MF</b>	Ministerstvo financí
<b>NPC</b>	Národní protidrogová centrála
<b>OSK</b>	Oddělení specializovaných kontrol (na FÚ)
<b>SFÚ</b>	Specializovaný finanční úřad
<b>SR</b>	státní rozpočet
<b>ÚFDŘ</b>	Ústřední finanční a daňové ředitelství
<b>ÚFO</b>	územní finanční orgány
<b>VFÚ</b>	Vrchní finanční úřad
<b>ZP</b>	Zdravotní pojišťovny
<b>ZSDP</b>	Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

## Seznam literatury:

- / BERLICH, Aleš. Jiří HŘEBEJK. *Ústavní systém České republiky*. PROSPEKTRUM, Praha 1994. 248 str. ISBN 80-85431-85-8
- / ČEBIŠOVÁ, Taisia. Vybrané otázky správního práva 1-2/2001, In. *Veřejná služba na prahu 21. století*. 1. vydání. Karolinum, Praha 2001. str. 9-39. ISBN 80-246-0336-5. ISSN 0323-0619.
- / HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. In. *Veřejná služba*. 6. vydání. C.H. Beck, Praha 2006. Část šestá, str. 457 - 516. ISBN 80-7179-671-9
- / HLADÍKOVÁ, Zdeňka. JANÁK, Jan. DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vydání. NLN s.r.o., Praha 2005. 570 str. ISBN 80-7106-709-1
- / JAKUBKA, Jaroslav. *Nový zákoník práce ve znění novely č. 585/2006 Sb. a včetně důvodové zprávy od 1.1.2007*. 2. aktualizované vydání. Anag, Olomouc 2007. 176 stran. ISBN 978-80-7263-366-1
- / OCHRANA, František. *Veřejné služby, jejich poskytování, zadávání a hodnocení...* 1. vydání. Ekopress s.r.o., Praha 2007. 168 str. ISBN 978-80-86929-31-6
- POMAHAČ, Richard. VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. In. *Lidský faktor ve veřejné správě*. 1. vydání. C.H. Beck, Praha 2002. Část pátá, str. 125 – 155. ISBN 80-7179-748-0
- / Vyhláška č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
- / Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
- / Z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- / Z. č. 218/2002 Sb., o službě zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- / Z. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- / Z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

## Elektronické zdroje

/ MENŠÍK, František. Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě. *Newsletter Efektivní veřejná správa*. [on line] č. 3-4/2007, str. 5-6. Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. [cit. 2007.11.28]. Dostupné z

<<http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Nw%3d%3d>>

/ Boj proti korupci. Obecné informace o korupci a boji proti ní [on line]. Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-158646.aspx>>

/ Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 – 2007. Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-158646.aspx>>

/ Úplné znění Organizačního řádu Celní správy České republiky k 1.7.2008. Ministerstvo financí ČR, Celní správa ČR. Praha. 2008. Dostupné z

<[http://portal.cs.mfcr.cz/grcodbor40/odd402/Organizace%20Celn%20sprvy%20esk%20republiky/OŘ%20k%201.7.2008/OŘ\\_010708\\_ÚZ\\_NET.doc](http://portal.cs.mfcr.cz/grcodbor40/odd402/Organizace%20Celn%20sprvy%20esk%20republiky/OŘ%20k%201.7.2008/OŘ_010708_ÚZ_NET.doc)>

/ Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2005. [on line]. Ministerstvo financí ČR, Celní správa ČR. Praha. 2008. [cit. 2008-06-25]. Dostupné z

<<http://www.cs.mfcr.cz/CmsGrc/Tiskove-centrum/Vyrocnizpravy/>>

/ Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2006 [on line]. Ministerstvo financí ČR, Celní správa ČR. Praha. 2008. [cit. 2008-06-25]. Dostupné z

<<http://www.cs.mfcr.cz/CmsGrc/Tiskove-centrum/Vyrocnizpravy/>>

/ Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2007 [on line]. Ministerstvo financí ČR, Celní správa ČR. Praha. 2008. [cit. 2008-06-25]. Dostupné z

<<http://www.cs.mfcr.cz/CmsGrc/Tiskove-centrum/Vyrocnizpravy/>>

/ Reforma daňového systému. In. *Institucionální reforma* [on line]. Ministerstvo financí ČR. Praha. 2008. Část IV. [cit. 2008-07-01]. Dostupné z

<[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS\\_2010\\_-\\_IV\\_\\_Institucionalni\\_reforma\\_03042008\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RDS_2010_-_IV__Institucionalni_reforma_03042008_doc.doc)>

/ AV presentace (Tisková konference MF dne 3. dubna 2008) - Příprava reformy daňového systému ČR. [on line]. Ministerstvo financí ČR. Praha. 2008. [cit. 2008-07-01].

Dostupné z <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek\\_rvf\\_video\\_prezentace.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek_rvf_video_prezentace.html)>

## Přílohy

- Příloha č. 1.** Přehled vybraných zákonů upravující organizaci a činnost orgánů veřejné správy
- Příloha č. 2** Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě  
(Usnesení vlády ČR ze dne 21. března 2001 č. 270, příloha)
- Příloha č. 3** Etický kodex celníka  
(Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>>)
- Příloha č. 4** Legislativa v boji proti korupci  
(Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa.aspx>>)
- Příloha č. 5** Mezinárodní, nevládní a soukromé organizace a instituce zapojené do boje proti korupci  
(Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. <<http://www.mvcr.cz/clanek/organizace-a-institute.aspx>>)
- Příloha č. 6** Protikorupční aktivity  
(Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. <<http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-aktivity.aspx>>;  
Ministerstvo vnitra ČR. Praha. 2008. <<http://www.mvcr.cz/clanek/linka-199.aspx>>)
- Příloha č. 7** Činnosti celní správy
- Příloha č. 8** Kvalifikační struktura zaměstnanců CS
- Příloha č. 9** Věková struktura zaměstnanců CS
- Příloha č. 10** Vývoj systemizovaných míst u CS v letech 2004 - 2007

## Příloha č. 1

**Přehled vybraných zákonů upravující organizaci a činnost orgánů veřejné správy**

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.
Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.
Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech.
Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.
Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
Zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů ( o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., ve znění zákona 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů s ukončením činnosti okresních úřadů
Zákon č. 347/1997 Sb., ústavní zákon Parlamentu ČR o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.
Zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územních samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



## USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 21. března 2001 č. 270

### Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě

#### **Preambule**

Základními hodnotami, které má každý zaměstnanec veřejné správy ctít a vytvářet tak základ pro vybudování a udržení důvěry veřejnosti, jsou zákonnost při rozhodování a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Zaměstnanec veřejné správy má zájem na efektivním výkonu veřejné správy, a proto si dalším vzděláváním prohlubuje svoji odbornost.

Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.

#### **Článek 1**

##### **Základní ustanovení**

1. Kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků (dále jen „zaměstnanec“).
2. Zaměstnanec vykonává svou práci ve shodě s Ústavou České republiky, zákony a dalšími právními předpisy a zároveň činí vše nezbytné pro to, aby jednal v souladu s ustanoveními Kodexu.

#### **Článek 2**

##### **Obecné zásady**

1. Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.
2. Zaměstnanec jedná korektně s ostatními zaměstnanci úřadu i se zaměstnanci jiných úřadů veřejné správy.

3. Zaměstnanec činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem, a bez zbytečných průtahů. Nejedná svévolně k újmě jakékoliv osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

### **Článek 3**

#### **Střet zájmů**

1. Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě. 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. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

3. Pokud si není zaměstnanec jist, zda jde o činnost slučitelnou s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

### **Článek 4**

#### **Politická nebo veřejná činnost**

1. Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem.

2. Zaměstnanec nebude vykonávat takovou politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

### **Článek 5**

#### **Dary a jiné nabídky**

1. Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.

2. Zaměstnanec nedovolí, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním ve veřejné správě dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplatit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.

3. Pokud je zaměstnanci v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoli výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.

4. Zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohlo snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.



## **Článek 6**

### **Zneužití úředního postavení**

1. Zaměstnanec nevyužívá výhody vyplývající z jeho postavení, ani informace získané při výkonu veřejné správy pro svůj soukromý zájem. Je jeho povinností vyhnout se konfliktům zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou podezření z konfliktu zájmů vyvolat.
2. Zaměstnanec nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoliv způsobem spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje.
3. Zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl ani veřejnost ani ostatní zaměstnance v úřadu.
4. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy zaměstnanec nakládá s potřebnou důvěrností a poskytuje jim příslušnou ochranu. Přihlíží přitom náležitě k právu veřejnosti na přístup k informacím v rozsahu daném příslušnými zákony.

## **Článek 7**

### **Oznámení nepřipustné činnosti**

1. Zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. V případě, že zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví nebo na majetku ve vlastnictví územních samosprávných celků, podvodné či korupční jednání, oznámí tuto skutečnost nadřízenému vedoucímu zaměstnanci, popřípadě příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.
2. V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, odmítne takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.

## Příloha č. 3

**ETICKÝ KODEX CELNÍKA**

Cílem naší snahy je vytvořit takovou celní správu, jejíž zaměstnanci budou, kromě samozřejmého dodržování obecně závazných právních norem a interních předpisů, vykonávat své povinnosti nestranně, důvěryhodně, zdvořile a profesionálně. Účelem etického kodexu je vytvoření jednoho ze základních kamenů, na němž je postavena činnost celní správy a její bezchybné fungování při plnění úkolů veřejné správy v oblasti celnictví. Etický kodex je pouze jeden aspekt širší strategie zaměřené na zvyšování morální úrovně všech zaměstnanců celní správy.

Při dodržování etického kodexu hraje svou roli celá řada klíčových prvků, které je třeba vzít v úvahu:

**1.****Osobní odpovědnost**

Všichni zaměstnanci nesou odpovědnost za dodržování etického kodexu. Zejména by měli:

- vykonávat své povinnosti pečlivě, pilně, profesionálně a čestně;
- seznámit se a ztotožnit se s etickým kodexem;
- snažit se o dosažení nejvyšších etických norem, nejen minimálních požadavků určených právními předpisy;
- chovat se ke kolegům a veřejnosti zdvořile, uvědomovat si a respektovat veškerá jejich práva, povinnosti a dodržovat pravidla služební kázně;
- chovat se tak, aby se zlepšovala pověst a profesionální postavení celní správy.

Mimo to služební funkcionáři mají zvláště důležitou úlohu a musí:

- být ostatním příkladem;
- zajistit, aby byli podřízení zaměstnanci seznámeni s příslušnými právními předpisy, požadovanými normami, postupy, instrukcemi, atd.;
- podniknout příslušné kroky v těch případech, kdy zaměstnanci neplní požadované normy.

**2.****Dodržování zákonů**

Všichni zaměstnanci celní správy dodržují zákony a ostatní právní předpisy. Zvláštní odpovědnost zaměstnanců celní správy spočívá v tom, že přestupky zakotvené v zákonech, které se týkají působnosti celní správy, a k jejichž porušení došlo ze strany zaměstnanců celní správy, se považují za nejzávažnější porušení etických norem.

Pokud se zaměstnanci domnívají, že se od nich požaduje, aby jednali nezákonně nebo takovým způsobem, který porušuje etický kodex, neprodleně to oznámí příslušnému služebnímu funkcionáři, který podnikne účinné kroky k prošetření a případnému odstranění takového jednání.

### 3.

#### **Vztahy s veřejností**

Veřejnost očekává, že jednání se zaměstnanci celní správy budou profesionální a důvěrná. V zájmu udržení vysoké úrovně služeb v oblasti celnictví je nezbytné uplatňovat takový přístup k veřejnosti, který je založen nejen na důsledném dodržování právních norem a respektování jejich práv, ale i na zdvořilosti, ochotě a pomoci.

V zájmu důvěry veřejnosti v celní správu je nutné, aby všechny stížnosti na činnost celní správy byly rychle a objektivně prošetřeny.

Je důležité, aby zaměstnanci celní správy byli při úředním jednání nestranní. V zájmu vyhnutí se kritice, že jeden subjekt je zvýhodňován oproti jinému nebo že byla přijata nějaká odměna, je nutné zvažovat pozvání k účasti na reklamních a podobných akcích. Pokud mají zaměstnanci pochybnosti ohledně charakteru pozvání, projednají svou přítomnost na takovéto akci vždy s příslušným služebním funkcionářem.

Jakékoliv pokusy o poskytnutí neoprávněných výhod výměnou za zvláštní zacházení zaměstnanci celní správy nahlásí příslušnému služebnímu funkcionáři.

Zaměstnanci při výkonu služebních povinností nebo tehdy, mohlo-li by to být považováno za oficiální stanovisko, nekomentují nevhodným způsobem záležitosti týkající se politiky a programů vlády.

Veřejnost má právo vědět, s kým jedná. Z tohoto důvodu se očekává, že zaměstnanci budou při styku s veřejností (např. korespondenci, telefonických hovorech atd.) uvádět své jméno, popřípadě prokazovat svou příslušnost k celní správě jiným stanoveným způsobem.

### 4.

#### **Přijímání darů, odměn, pohoštění a slev**

Při výkonu svých služebních povinností zaměstnanci nepřijímají dary, pohoštění a jiné výhody, které je možné považovat za pokus ovlivňovat jejich rozhodování.

### 5.

#### **Vyloučení konfliktu zájmů**

Konflikt zájmů může vyplynout ze služebního styku nebo ze vztahu k rozhodnutím týkajících se osob, které mají na projednávané věci soukromé zájmy.

Pokud hrozí potenciální konflikt zájmů, informuje o tomto zaměstnanec příslušného služebního funkcionáře.

## 6.

### **Mlčenlivost a využívání úředních informací**

Všichni zaměstnanci mají povinnost zachovávat stanovenou mlčenlivost. Nelze zneužívat jakékoliv úřední informace k osobnímu prospěchu. Toto pravidlo se vztahuje také na veškeré dokumenty, záznamy a informace uložené v elektronické podobě.

Při zneužívání úředních informací jde zejména o:

- úniky informací;
- neoprávněné využívání informací pro osobní prospěch;
- pozměňování nebo zničení úředních záznamů a jiných dokladů získaných během výkonu služby a souvisejících s jejím řádným výkonem.

## 7.

### **Využívání majetku a služeb celní správy**

Mimo odůvodněné případy je zakázáno používání majetku a služeb celní správy pro soukromé účely nebo osobní prospěch.

Zaměstnanci by měli dbát na hospodárné využívání majetku celní správy a užívat svěřené prostředky k co nejefektivnějšímu plnění úkolů.

## 8.

### **Pracovní vztahy**

Všichni zaměstnanci by měli dbát na to, aby pracovní vztahy byly korektní, bez diskriminace a obtěžování.

Dobré pracovní vztahy jsou:

- spravedlivé a nestranné;
- bez alkoholu a narkotik – všichni zaměstnanci jsou povinni dodržovat zákaz konzumace alkoholických nebo jiných návykových látek během výkonu služby a dbát na to, aby před nástupem do zaměstnání nebyli pod vlivem těchto látek.

Vzhled všech zaměstnanců musí být profesionální. Je vhodné, aby oděv vždy odpovídal potřebám, prostředí, situaci a obecným zvyklostem. Je nutné, aby profesionální vzhled prezentovali zaměstnanci ve služebním stejnokroji a při jeho nošení dodržovali ústrojovou kázeň.

### **Závěr**

Fakt, že některý způsob chování není uveden v etickém kodexu, nezabraňuje tomu, aby toto chování nemohlo být považováno za nepřijatelné.

Etický kodex je morálním pravidlem a vzhledem ke konstrukci našeho právního řádu není možné vyžadovat jeho dodržování pod hrozbou právní sankce. Tu nahrazuje, v případě morálních norem, které nejsou součástí práva, morální odsouzení nevhodného jednání ostatními zaměstnanci.

## **Příloha č.4**

### **Legislativa v boji proti korupci**

#### **Zákony**

- 140/1961 Sb., Trestní zákon
- 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- 500/2004 Sb., správní řád, platný od 1.1.2006
- 40/1964 Sb., Občanský zákoník
- 513/1991 Sb., Obchodní zákoník
- 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu (zákon o střetu zájmů)
- 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách
- 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání
- 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

#### **Mezinárodní smlouvy**

- Občanskoprávní úmluva o korupci – Civil Law Convention against Corruption
- Trestně právní úmluva o korupci – Criminal Law Convention against Corruption
- Meziamerická protikorupční úmluva – Inter-American Convention against Corruption
- Úmluva OECD proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích – Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions
- Úmluva Organizace spojených národů proti korupci – United Nation Convention against Corruption
- Úmluva o boji proti korupci, vztahující se k úředníkům Evropských společenství nebo úředníkům členských zemí Evropské unie – Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union

#### **Další předpisy**

- Usnesení vlády č. 125 ze dne 17. února 1999 ke Zprávě o korupci v České republice a možnostech účinného postupu proti tomuto závažnému společenskému jevu (1999)
- Usnesení vlády č. 144 ze dne 14. února 2001 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2000 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci + příloha
- Usnesení vlády č. 391 ze dne 17. dubna 2002 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci + příloha

- Usnesení vlády č. 473 ze dne 19. května 2003 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2002 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci + příloha
- Usnesení vlády č. 480 ze dne 19. května 2004 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2003 a o plnění harmonogramu opatření Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci + příloha
- Usnesení vlády č. 560 ze dne 11. května 2005 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2004 a o plnění Aktualizovaného vládního programu boje proti korupci .

### **Etické kodexy**

- Etický kodex celníka
- Etický kodex Institutu interních auditorů
- Etický kodex zaměstnanců České správy sociálního zabezpečení
- Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR
- Etický kodex interního auditora Ministerstva průmyslu a obchodu
- Kodex etiky zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí
- Zásady etického chování právníků
- Etické zásady chování soudce
- Etický kodex příslušníků Policie ČR

**Příloha č.5****Organizace a instituce**

Mezinárodní, nevládní a soukromé organizace a instituce zapojené do boje proti korupci

**1. Mezinárodní organizace**

- Státy proti korupci - GRECO
- OSN - Organizace spojených národů (United Nations)
- Rada Evropy
- OLAF (Office de la Lutte Anti-Fraude) - Evropský úřad boje proti podvodům
- SECI (South-East European Co-operation Initiative) - Iniciativa pro spolupráci v jihovýchodní Evropě
- Evropská banka pro obnovu a rozvoj
- Světová banka
- ICC (International Chamber of Commerce) - Mezinárodní obchodní komora

**2. Neziskové organizace a občanská sdružení****• Transparency International Česká republika**

Jedná se o nejrozšířenější světovou organizaci, zabývající se bojem proti korupci. Její pobočky upozorňují na aktuální problémy a navrhují možnosti jejich řešení. Je klíčovým aktérem pořádání Mezinárodních protikorupčních kongresů (International Anti-Corruption Congresses – IACC).

**• Nadace rozvoje občanské společnosti, NROS**

Jedná se o Nadaci, zaměřenou na rozvoj neziskového sektoru, dárcovství a dobrovolnictví, a tím přispívající k rozvoji občanské společnosti a k evropské integraci. NROS podporuje takové neziskové organizace, které poskytují pomoc ohroženým a znevýhodněným skupinám, hájí lidská práva, demokratické hodnoty, přispívají k vzájemnému soužití a toleranci menšin ve společnosti nebo jinak oživují zájem občanů o místní rozvoj a veřejný život. Jednou z klíčových cílových skupin jsou děti a mladí lidé, které nadace podporuje v rámci specifických programů. Nadace také trvale usiluje o zvyšování informovanosti a vzdělání v oblasti neziskového sektoru. Hlavním předmětem činnosti NROS je poskytování nadačních příspěvků v rámci jednotlivých grantových programů na konkrétní projekty nestátních neziskových organizací registrovaných v ČR, jakými jsou občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a účelová zařízení církví. Pro tyto grantové programy získává nadace prostředky u nás i v zahraničí. Nadace navíc aktivně vytváří či uskutečňuje programy, které jsou v souladu s jejím celkovým posláním.

**• Otevřete**

- **Vnitrostátní offset**

Jedná se o platformu, zaměřenou na aktivity v oblasti podpory podnikání; udržení stávajících a tvorba nových pracovních míst, snižování nezaměstnanosti; zvýšení komunálních finančních zdrojů a zvýšení kupní síly. Na těchto základech by mělo být dosaženo vytvoření podmínek pro trvale udržitelný rozvoj a důstojný život obyvatel. Rozbujelá korupce je jednou z klíčových překážek k dosažení uvedených cílů a proto je na důležitém místě v zorném poli účastníků platformy.

- **Oživení**

Sdružení Oživení se původně zaměřovalo na aktivity v oblasti plánování a realizace pěších a cyklistických tras na podporu šetrné turistiky. Postupem času se sdružení začalo zabývat i podporou obnovy komunitního života v obcích a městech České republiky a snaží se napomáhat rozvoji těchto obcí a měst s ohledem na životní prostředí.

- **Koalice občanských sdružení – Spojená občanská sdružení - SOS Praha**

Jedná se o platformu, sdružující celou řadu občanských sdružení, jejichž jedním ze společných zájmů je zvýšení podílu účasti občana na rozhodování a zajištění práva občana na informace. Občanovi nabízí rady v některých situacích z běžného života, kdy dochází k jeho konfrontaci s veřejnou sférou.

- **Open Society Fund Praha**

Jedná se o nadaci, mimo jiné zaměřenou na problematiku posilování a rozvoje občanské společnosti.

- **Otevřená společnost o. p. s.**

Jedná se o společnost, založenou ze strany nadace Open Society Fund Praha, zaměřenou na plnění některých úkolů v oblasti zajišťování práva občanů na informace.

- **„Bez korupce“**

Výše uvedené sdružení Oživení se ve spolupráci s Koalicí občanských sdružení SOS Praha a za podpory Nadace OSF zabývá i tématem konfliktu zájmů a bojem proti korupci ve veřejné správě (včetně relevantní osvětové činnosti a přípravy legislativních změn).

- **Růžový panter (Nevládní protikorupční organizace)**

Nevládní organizace Růžový panter chápe své působení jako trvalou a rozvíjející se službu demokratické společnosti v oblasti práva, boje proti korupci, organizovanému zločinu a boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, monitoruje korupční prostor a snaží se o jeho systematické omezování, kontroluje a testuje funkčnost správních a bezpečnostních ochranných mechanismů demokratického právního státu souvisejících s aplikací exekutivních protikorupčních opatření, případně snaží se identifikovat destabilizující elementy, monitoruje vlivové struktury, které uplatňují svůj vliv netransparentně a jsou častou příčinou korupčních skandálů, snaží se o



maximální nastolení transparentnosti veřejných financí, zavedení principu transparentního financování politických stran, implementaci systémových změn omezujících organizovaný zločin a legalizaci výnosů z trestné činnosti, snaží se motivovat veřejnou moc k trvalému zajištění principu právní jistoty, usiluje o objektivní přístup k dané problematice v souladu s platným právním řádem ČR bez vytváření pevných osobních vazeb na politické kruhy. Tým organizace Růžový panter úzce spolupracuje s externími kolegy - odborníky v resortu justice, policie, bankovníctví, žurnalistiky, strategické komunikace. Růžový panter má statut občanského sdružení a v současné době připravuje transformaci na obecně prospěšnou společnost.

### **3. Soukromé auditorské subjekty**

V průběhu roku 2003 a 2004 bylo Ministerstvo vnitra kontaktováno prozatím celkem třemi soukromými auditorskými firmami: Deloitte and Touche, PriceWaterhouseCoopers a Ernst and Young s nabídkou spolupráce v oblasti boje proti korupci a jiným formám hospodářské trestné činnosti. V souladu s rozhodnutím I. náměstka ministra vnitra jsou o nabídkách soukromých subjektů informováni členové Meziresortní protikorupční komise.

- **Deloitte and Touche**
- **Price Waterhouse Coopers**
- **Ernst and Young**

Na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 byl v srpnu 2007 spuštěn pilotní provoz centrální protikorupční linky 199, v březnu 2008 byl zahájen dlouhodobý provoz. Linka je provozována nevládní neziskovou organizací Transparency International – Česká republika, o. p. s. Transparency International poskytuje prostřednictvím linky 199 bezplatné právní poradenství a kvalifikovanou pomoc v případech korupčního jednání.

**Příloha č.6****Protikorupční aktivity****1. Protikorupční centrum**

Protikorupční centrum je projektem, zahájeným v rámci odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra v souladu se závěry Vládního programu proti korupci v České republice, schváleného usnesením Vlády ČR ze dne 17. února 1999 č. 125.

Protikorupční centrum v této souvislosti zejména:

- monitoruje aktuální domácí a zahraniční trendy a vývoj, vztahující se k identifikování oblastí, potenciálně náchylných k působení korupce, vyhodnocování existujících a zavádění nových protikorupčních opatření, se zvláštním zřetelem na preventivní aktivity, oblast přípravy legislativních návrhů, vzdělávání a školení zaměstnanců státní správy a na přípravu dalších dílčích projektů, zaměřených na boj proti korupčnímu jednání;
- monitoruje a podporuje činnost ostatních útvarů Ministerstva vnitra, respektive Policie České republiky, relevantních nevládních organizací a dalších subjektů, vztahující se k boj proti korupci, dle kontextu situace se na této činnosti podílí a uvádí její výsledky ve známost;
- ve spolupráci s odborem interního auditu a supervize Ministerstva vnitra, odborem tisku a public relations Ministerstva vnitra a s oddělením podání Kanceláře ministra vnitra zajišťuje provoz anonymní telefonní linky 974 832 222 a emailové adresy stiznosti@mvr.cz, plní funkci poradenského pracoviště pro nejširší laickou a odbornou, provádějícího konzultace, vyřizování podnětů, petic a žádostí o radu a pomoc při korupčním jednání, se zvláštním důrazem na podněty, vztahující se ke konkrétním podezřením na korupční jednání;
- je subjektem pověřeným koordinací projektu Protikorupční koalice České republiky, který je platformou pro periodická setkání příslušných zástupců veřejné sféry a nevládních organizací a dalších subjektů, včetně soukromých osob, zapojených do boje proti korupci; obsahem a cílem setkání je:
  - navazování a upevňování kontaktů mezi zúčastněnými subjekty,
  - vzájemná výměna informací o aktuálních protikorupčních aktivitách,
  - snaha o vytipování dalších projevů a zdrojů korupce, nalezení vhodných protipatření a postupů reagujících na skutečná či potenciální korupční rizika,
  - prodiskutování zapojení dalších organizací a jednotlivců do konkrétních připravovaných protikorupčních aktivit,
  - další co nejširší neformální výměna a sdílení zkušeností a doporučení, vztahujících se k problematice boje proti korupci,
  - potenciálně i příprava výchozích tezí pro intenzivnější a jednoznačnější zapojení politické sféry do protikorupčního úsilí (například formou veřejného závazku všestranné podpory protikorupčního úsilí, ke kterému by se formou deklarační mohly připojit relevantní politické síly v České republice);
- je kontaktním bodem pro výměnu informací o problematice korupce a dalších formách závažné hospodářské trestné činnosti mezi Protikorupční koalicí s dalšími relevantními meziresortními pracovními skupinami, existujícími v České republice (např. skupina Clearing House, věnující se problematice potírání financování terorismu);

- dle potřeby pořádá, monitoruje a obesílá delegáty další relevantní konference (diskusní fóra, workshopy, kulaté stoly apod.) doma i v zahraničí, věnující se problematice boje proti korupci a informace o jejich průběhu zprostředkovává dalším za interesovaným subjektům; zcela nebo částečně vypracovává odpovědi (případně zprostředkovává vypracování odpovědí) na dotazy mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem, vztahující se k problematice boje proti korupci;
- monitoruje, iniciuje a provozuje publikační činnost (zejména prostřednictvím Internetu či relevantních periodik), s cílem zvýšit povědomí veřejnosti o všech aspektech boje proti fenoménu korupce;
- prostřednictvím pravidelně aktualizovaných internetových a intranetových stránek prezentuje své vlastní aktivity a další informace o plnění závazků veřejné sféry ve vztahu k problematice boje proti korupci;
- zajišťuje provoz tzv. "Protikorupční knihovny", která je v rámci České republiky unikátním souborem relevantních dokumentů, knih, bulletinů, periodik a CD-Romů, převážně zahraničního původu, pojednávajících o různých aspektech protikorupčních aktivit;
- podílí se ofenzivních mediálních (vzdělávacích) kampaních, kladoucích si za cíl zvýšit vnímavost občanů vůči problematice korupce a jejich informovanost o možnostech "sebeobrany" vůči tomuto negativnímu jevu;
- podporuje vědecký (kriminologický) výzkum, vztahující se k problematice korupce;
- (iniciuje) sleduje výsledky výzkumů veřejného mínění, vztahující se k problematice vnímání korupce a vyvozuje z nich konkrétní důsledky pro svou další činnost.

## **2. Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí**

Usnesení vlády č. 473 ze dne 19. května 2003 ukládá ministrovi vnitra koordinovat na úrovni vlády přípravu protikorupčních opatření v České republice. K plnění tohoto úkolu byla v roce 2003 ustavena Mezirezortní koordinační skupina pro boj s korupcí (dále Skupina). Úkolem Skupiny je definovat zásadní priority vládní protikorupční politiky, aktivně vyhledávat oblasti výkonu veřejné správy, které jsou z hlediska potenciálního korupčního prostoru nejrizikovější a navrhnout opatření k odstranění těchto rizik. Členy Skupiny jsou zástupci delegovaní všemi ministerstvy a dalšími ústředními správními úřady a orgány České republiky. Skupina si uvědomuje význam vlivu nevládního sektoru v této oblasti, proto se jejích zasedání účastní také experti z nevládních organizací zabývajících se korupcí, zejména Transparency International Česká republika.

## **3. Protikorupční linka 199**

Dne 19. září 2007 byl zahájen provoz protikorupční linky 199. Občané České republiky tak mají možnost snazšího přístupu k bezplatnému právnímu poradenství v případech, kdy se stanou svědky korupčního jednání. Protikorupční linka 199 je jedním z opatření, které Ministerstvo vnitra ČR (MV ČR) připravilo na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2007 až 2011. Vláda tento program přijala svým usnesením č. 1199 ze dne 25. října 2006.

## Příloha č.7

**Činnosti celní správy**

sdružené abecedně do skupin v rámci efektivního výkonu služby

**Standardní**

boj proti obch. podvodům  
celnictví  
dělená správa a vymáhání  
duševní vlastnictví  
integrované kontroly  
Intrastat  
mobilní dohled  
mýtné  
nelegální zaměstnanost  
pátrání  
spotřební daně

**Specifické**

analýza  
asistenční činnosti  
operační centrum  
právní podpora  
správa příjmů  
zásahové činnosti

**Podpůrné**

celní laboratoř  
ekonomika  
hospodářská správa  
informační technologie  
řízení lidských zdrojů

**Další**

inspekce GŘC  
interní audit  
kancelář GŘC

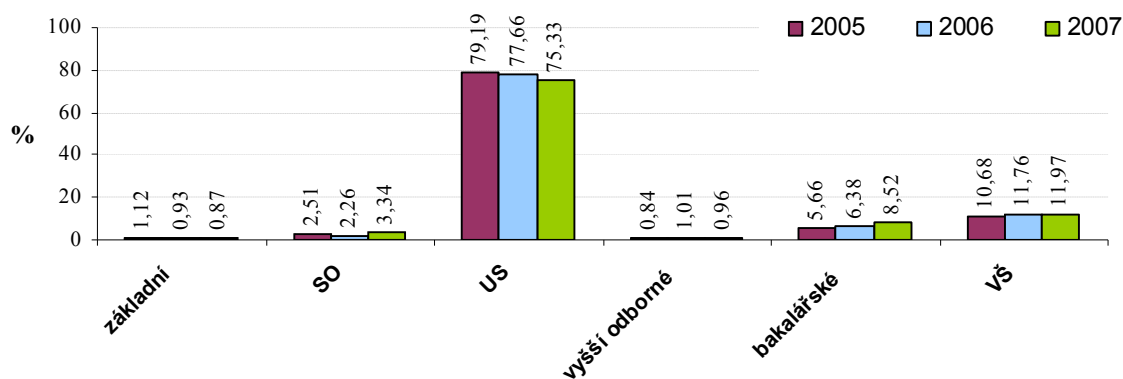
krizové řízení a bezpečnost  
strategie  
veřejné zakázky

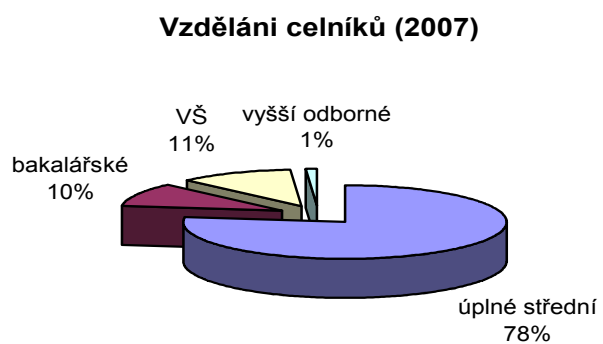
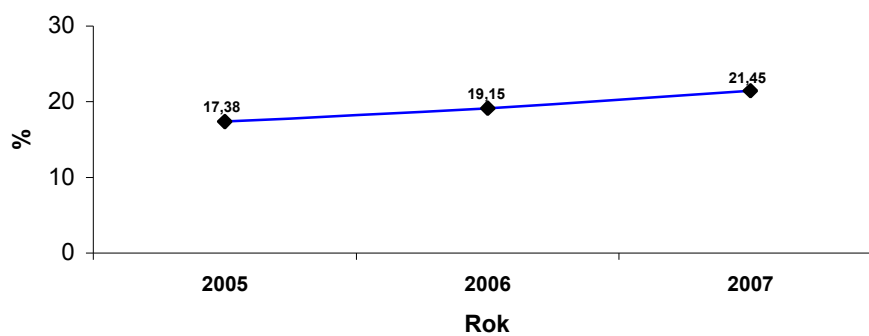
## Příloha č.8

## Kvalifikační struktura zaměstnanců CS

Tab. VIII: Kvalifikační struktura zaměstnanců CS

Kvalifikační struktura zaměstnanců CS (%)				
2005	Školní vzdělání	Celníci	Občanští zaměstnanci	Souhrn
	základní	0,11	4,49	1,12
SO	0,33	9,73	2,51	
US	82,22	69,09	79,19	
vyšší odborné	0,82	0,92	0,84	
bakalářské	6,81	1,85	5,66	
VŠ	9,71	13,92	10,68	
2006	Školní vzdělání	Celníci	Občanští zaměstnanci	Souhrn
	základní	0,00	3,86	0,93
SO	0,17	8,87	2,26	
US	79,78	70,93	77,66	
vyšší odborné	1,07	0,86	1,01	
bakalářské	7,68	2,26	6,38	
VŠ	11,30	13,22	11,76	
2007	Školní vzdělání	Celníci	Občanští zaměstnanci	Souhrn
	základní	0,00	3,44	0,87
SO	0,17	8,79	3,34	
US	77,10	70,07	75,33	
vyšší odborné	1,00	0,86	0,96	
bakalářské	10,30	3,26	8,52	
VŠ	11,43	13,58	11,97	

Obr. VIII<sub>1</sub>: Graf struktury vzdělání zaměstnanců CS:

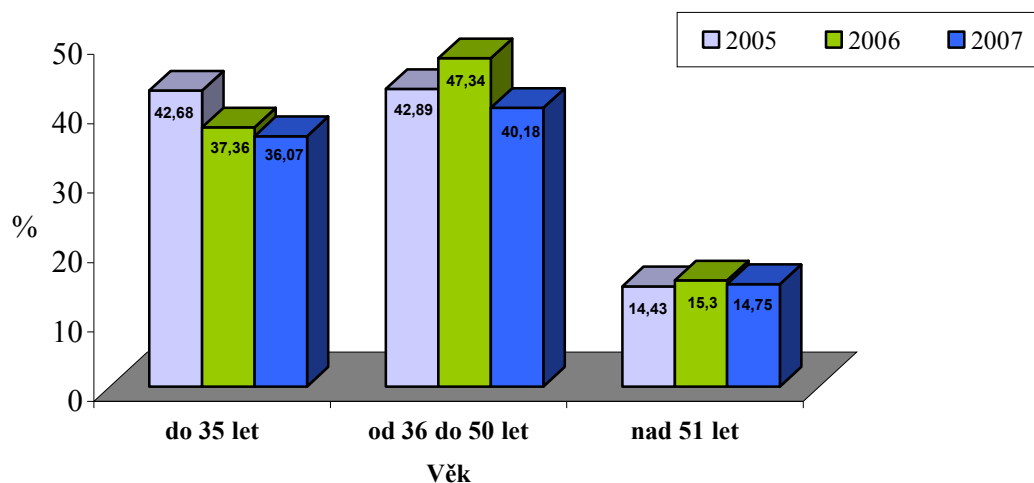
Obr. VIII<sub>2</sub>: Graf struktury vzdělání celníků v roce 2007:Obr VIII<sub>3</sub>: Graf vývoj vysokoškolského vzdělání zaměstnanců CS

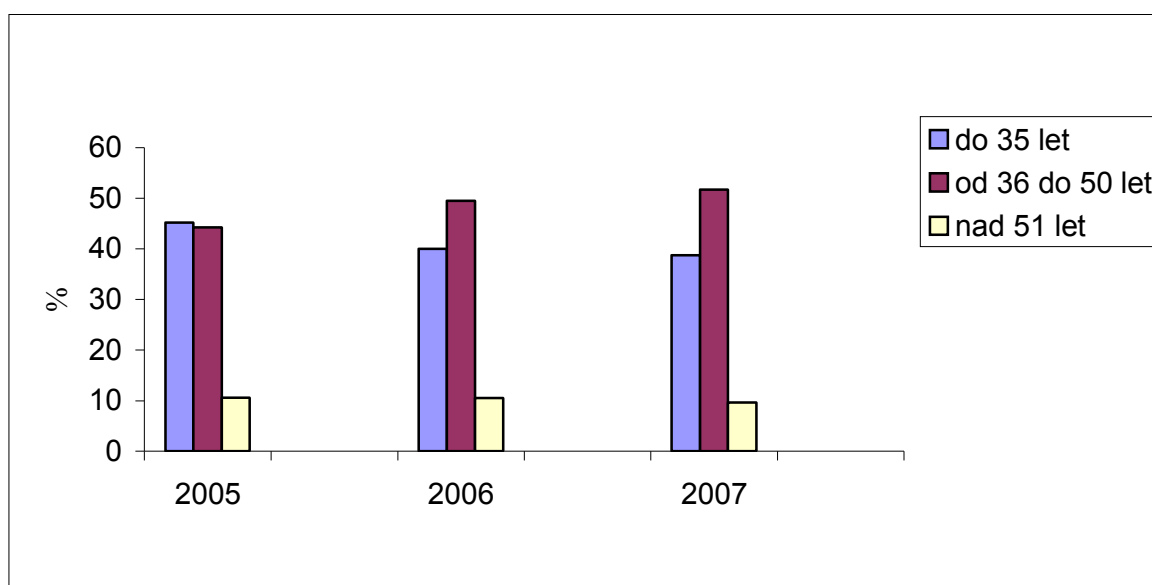
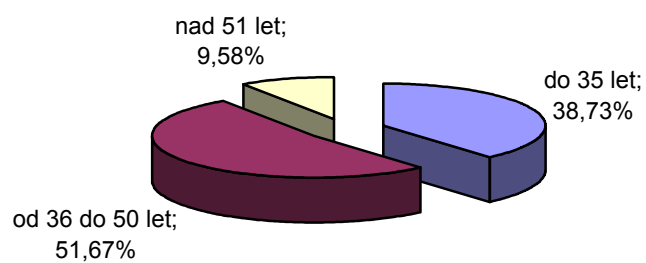
## Příloha č.9

## Věková struktura zaměstnanců CS

Tab. IX: Věková struktura zaměstnanců CS v období let 2005-2007

Věková struktura zaměstnanců CS (%)			
2005	Celníci	Občanští zaměstnanci	Souhrn
do 35 let	45,2	34,3	42,68
od 36 do 50 let	44,22	38,48	42,89
nad 51 let	10,58	27,22	14,43
2006	Celníci	Občanští zaměstnanci	Souhrn
do 35 let	40,03	28,88	37,36
od 36 do 50 let	49,46	40,64	47,34
nad 51 let	10,51	30,48	15,3
2007	Celníci	Občanští zaměstnanci	Souhrn
do 35 let	38,73	28,21	36,07
od 36 do 50 let	51,69	41,73	40,18
nad 51 let	9,58	30,06	14,75

Obr. IX<sub>1</sub>: Graf věkové struktury zaměstnanců CS

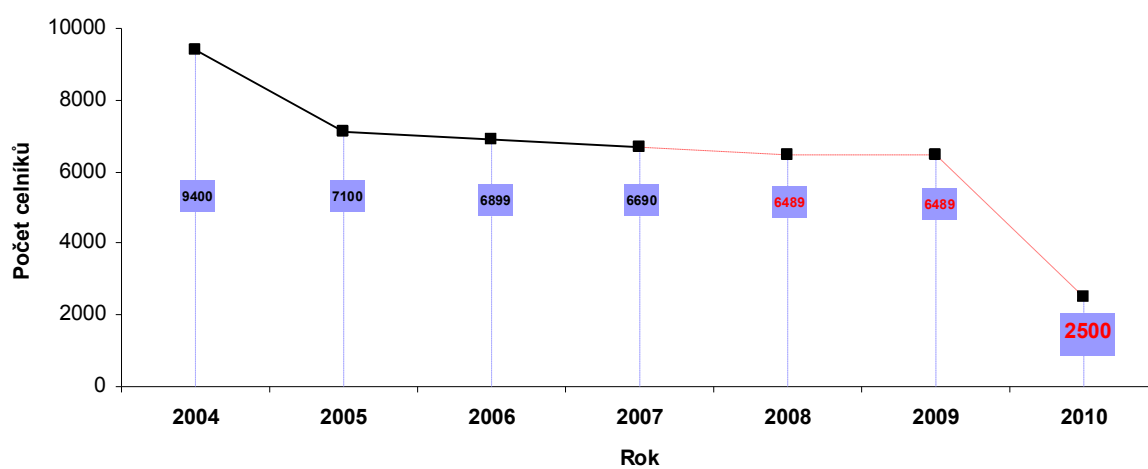
Obr. IX<sub>2</sub>: Graf vývoje věkové struktury celníků:Obr. IX<sub>3</sub>: Graf věkové struktury celníků v roce 2007:



## Příloha č. 10

**Vývoj systemizovaných míst u CS v letech 2004 – 2007  
(s cílem reformy k roku 2010)**

Obr. X1: Graf vývoje funkčních míst v CS



----- plánovaný vývoj systemizovaných míst