

METODICKÉ DOPORUČENÍ, JAK POSTUPOVAT PŘI NABÍDNUTÍ DARU V SOUVISLOSTI S VÝKONEM STÁTNÍ SLUŽBY

OBEČNÁ ČÁST

Metodické doporučení vychází z ustanovení § 77 odst. 1 písm. j) zákona o státní službě, podle kterého je státní zaměstnanec povinen v souvislosti s výkonem státní služby (dále jen „služba“) nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem. Pro účely tohoto metodického doporučení se za státní zaměstnance v souladu s § 11 odst. 3 zákona o státní službě považují i zaměstnanci v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 zákona o státní službě a osoby ve služebním poměru podle jiného zákona zařazené k výkonu služby ve služebním úřadu. Metodické doporučení reaguje na praktické problémy, jež se vyskytují při aplikaci dotčeného ustanovení zákona o státní službě. Nejedná si přitom o první úpravu této oblasti, neboť postup při přijetí nebo odmítnutí daru v souvislosti s výkonem služby upravoval již služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. S ohledem na skutečnost, že oblast přijímání darů v souvislosti s výkonem služby není otázkou ryze etickou, což rozlišil již zákonodárce, kdy povinností státních zaměstnanců souvisejícím s přijímáním darů v souvislosti s výkonem služby a povinností dodržovat pravidla etiky státních zaměstnanců vydaná služebním předpisem vyhradil samostatná ustanovení [srov. § 77 odst. 1 písm. j) a písm. t) zákona o státní službě], jeví se jako žádoucí zveřejnit metodické doporučení, jak postupovat při nabídnutí daru v souvislosti s výkonem služby. Toto doporučení nepředstavuje zásadní změnu dosavadní úpravy dotčené oblasti, toliko ji precizuje, když podrobněji upravuje postup v situacích, jež ve spojitosti s nabídnutím daru v souvislosti s výkonem služby běžně nastávají zejména, pokud jde o dary odmítnuté a zanechané v dispozici státního zaměstnance nebo o dary od neznámého dárce.

Metodické doporučení opětovně vychází z ideje, že služba je vykonávána jako služba veřejnosti. Státní zaměstnanci jsou pak za výkon služby odměňováni z veřejných rozpočtů v rámci systému odměňování. Pokud by zákon o státní službě nepřipustil přijímání darů v souvislosti s výkonem služby do určité hodnoty, nebyl by dán objektivní důvod k poskytování a přijímání darů v souvislosti s výkonem služby. Avšak zákon o státní službě tento koncept upravil stanovením povinnosti nepřijímat v souvislosti s výkonem služby takové dary, jejichž hodnota převyšuje částku 300 Kč. Je tedy třeba zohlednit rovněž mravní hledisko této problematiky, podle něž nemusí být etické ze strany státních zaměstnanců takové dary přijímat, je-li hodnota služby, kterou státní zaměstnanci vykonávají, již oceněna prostředky z veřejných rozpočtů. Proto metodické doporučení shodně s dosavadní úpravou doplňuje zákonnou povinnost nepřijímat dary v souvislosti s výkonem služby nad hodnotu 300 Kč o povinnost nepřijímat dary jakékoliv hodnoty, které jsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby a rovněž dary nabízené při běžných pracovních a společenských příležitostech, pracovních společenských událostech a slavnostních společenských příležitostech, jež svou povahou neodpovídají dané příležitosti nebo události. O všech darech přijatých i odmítnutých státním zaměstnancem by pak měl být pořízen záznam.

Státním zaměstnancům není zcela zapovězeno přijímat dary v souvislosti s výkonem služby. Proto metodické doporučení reaguje na skutečnost, že situace, v níž je státnímu zaměstnanci nabídnut dar v souvislosti s výkonem služby, má především lidský rozměr. Bylo třeba zohlednit i skutečnost, že při některých příležitostech a událostech by bylo dokonce společensky nevhodné dar odmítnout, a to zejména, jedná-li se o dary nabídnuté při běžných pracovních a společenských příležitostech, pracovních společenských událostech a slavnostních společenských příležitostech, nebo jedná-li se o dary nepřesahující částku 300 Kč, jež jsou státnímu zaměstnanci nabídnuty jako výraz vděku za poskytnuté služby, a tudíž již nejsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby. Metodické doporučení proto obecně nabízí postupy, jež je žádoucí dodržovat při nabídnutí daru v souvislosti s výkonem služby, obsahuje pojetí darů jako takových a odkazuje se na záznamní povinnost, která byla stanovena služebním předpisem náměstka pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, přičemž se očekává, že záznamní povinnost bude vesměs zachována – podrobnosti jsou však ponechány na zvážení služebnímu orgánu, pochopitelně se zohledněním specifik výkonu služby v daném služebním úřadu.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Dar

Darování představuje závazkový právní vztah, v němž dárce bezplatně převádí vlastnické právo k věci a obdarovaný tuto nabídku přijímá (§ 2055 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Pro základní vymezení daru (darování) lze vyjít z definice obsažené v občanském zákoníku. Darem však nejsou jen hmotné věci, ale darem je třeba rozumět cokoli, čím dochází k majetkovému prospěchu obdarovaného, resp. cokoli, co obdarovanému poskytuje jakoukoliv výhodu, takže např. i pozvání na společenskou událost, dárkové poukazy, zážitkové poukazy, poskytnutí služeb, vykonání činností, ale např. i prominutí dluhu nebo převzetí závazku. Ve všech uvedených případech totiž dochází ke zhodnocování majetkové sféry obdarovaného, ať už tím, že dochází ke zvýšení majetku nebo naopak tím, že nedochází ke snížení majetku, k němuž by jinak došlo.

Darem se pro účely tohoto metodického doporučení rozumí bezplatné poskytnutí věci nebo jiného plnění či výhody státnímu zaměstnanci nebo jiné osobě, pokud k tomu dochází s vědomím státního zaměstnance, a to bez ohledu na okolnosti (např. společenská příležitost) nebo povahu daru (např. propagační předměty). Dary se tedy nerozumí pouze věci, ale obecně cokoli, co může znamenat pro státního zaměstnance jakoukoliv majetkovou výhodu.

Zároveň je třeba připomenout, že metodické doporučení se vztahuje pouze na dary, jež byly státnímu zaměstnanci nabídnuty v souvislosti s výkonem služby. Jedná se tedy o dary, které jsou státnímu zaměstnanci nabídnuty právě proto, že je státním zaměstnancem a že vykonává službu na svém služebním místě, a které, pokud by nebyl státním zaměstnancem nebo by nevykonával službu na svém služebním místě, by mu nabídnuty nebyly. Jde jak o dary, které jsou výrazem vděku či štědrosti dárce, ale rovněž o dary, jejichž prvotním účelem je zvýšení soukromého vlivu dárce na výkon služby státního zaměstnance. Státní zaměstnanec proto musí vždy vyhodnocovat důvody, pro které mu byl dar nabídnut. Korektivem pro posouzení přípustnosti

přijetí daru vždy zůstává způsobilost daru ovlivnit výkon služby státního zaměstnance a jeho hodnota.

Pokud jde o plnění z pouhé společenské služby, za dar se nepovažují, neboť společenská služba je odrazem běžného života. Plnění ze společenské služby obvykle nejsou státnímu zaměstnanci nabízena pro souvislost s výkonem služby, ale protože existují určité společenské zvyklosti. Příkladem takové společenské služby může být nabídnutí kávy či občerstvení při jednání, doprava zúčastněných na místo jednání, dar či kytice na uvítanou apod.

Nakládání s dary

Je nepřípustné, aby státní zaměstnanec pro sebe nebo jinou osobu (např. osobu blízkou, představeného apod.) vyžadoval dary v souvislosti s výkonem služby.

Dále nelze obecně připustit, aby státní zaměstnanec přijímal jakékoliv dary v souvislosti s výkonem služby, jež jsou způsobilé ovlivnit státního zaměstnance při výkonu služby, tedy bez ohledu na jejich hodnotu. Dary, jež jsou způsobilé ovlivnit výkon služby, je státní zaměstnanec povinen odmítnout, jinak se vystavuje riziku porušení služební kázně. K darům, jež jsou způsobilé ovlivnit výkon služby, nemusí nutně patřit jen dary vyšší hodnoty, ale i věci takřka nepatrné hodnoty, na jejichž získání má státní zaměstnanec zájem.

Obdobně nelze připustit, aby státní zaměstnanec přijímal v souvislosti s výkonem služby více darů, které sice nejsou způsobilé ovlivnit jej při výkonu služby, avšak byly nabídnuty tímtež dárce v blízké časové souvislosti¹ nebo zjevně v téže záležitosti a jejich souhrnná hodnota přesahuje částku 300 Kč. Dary nízké hodnoty, jež by samy o sobě nemohly státního zaměstnance ovlivnit ve výkonu služby, poskytované ve větším množství nakonec mohou mít vliv na řádný výkon služby státního zaměstnance. Nepřipustění přijímání takových darů představuje ochranu nestrannosti a objektivitu výkonu státní služby.

V předchozí úpravě (služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců) nebyly dary poskytované při společenských či protokolárních příležitostech považovány za dary. Státní zaměstnanci byli oprávněni takové dary bez dalšího přijímat. Metodické doporučení již tyto dary z definice darů nevylučuje. Státní zaměstnanec smí přijmout dary, jež mu byly nabídnuty při obvyklých služebních a společenských příležitostech, avšak měl by tak činit pouze tehdy, pokud svou povahou a hodnotou (která může být vyšší než 300 Kč) tyto dary odpovídají dané příležitosti a současně nemohou ovlivnit řádný výkon služby státního zaměstnance. Mezi obvyklé služební příležitosti lze řadit pracovní schůzku či jednání pracovní skupiny, mezi obvyklé společenské lze řadit např. konference s mezinárodní účastí včetně doprovodných programů, pracovní oběd nebo přijetí oficiální zahraniční návštěvy, reprezentační plesy, číše vína apod.

Je žádoucí, ne-li přímo nutné, aby státní zaměstnanec dar odmítnul, pokud má pochybnosti o tom, zda jej může přijmout. Navrhovaný postup především chrání státního zaměstnance před

¹ Blízkou časovou souvislost je třeba posuzovat individuálně podle okolností daného případu, zpravidla se však bude jednat o období několika týdnů až měsíců.

rizikem porušení služební kázně a je v souladu s konceptem výkonu státní služby jako služby veřejnosti, jež je kompenzována z veřejných rozpočtů. Kromě hodnoty nabízeného daru je dalším měřítkem pro posouzení, zda jej státní zaměstnanec smí nebo nesmí přijmout, způsoblost daru ovlivnit výkon služby. Ta přitom není subjektivním hlediskem, nýbrž je třeba posoudit, zda nabízený dar obecně (objektivně) může ovlivnit výkon služby, či nikoliv. Odmítnutí daru v případech, kdy si státní zaměstnanec není jistý, zda je přípustné nabízený dar přijmout, se pak uplatní i na dary nabízené při obvyklých služebních či společenských příležitostech nebo na dary hodnoty nižší než 300 Kč, rovněž na drobné dary od jediného dárce nabízené v blízké časové souvislosti nebo v souvislosti se stejnou záležitostí.

Pokud státní zaměstnanec přesto přijal v souvislosti s výkonem služby dar, o němž později zjistil, že jej přijmout neměl nebo nesměl, není tím způsobena neplatnost darování. Přijetím takového daru mohl státní zaměstnanec porušit služební kázeň, což nelze napravit vrácením daru². Vrátit takový dar navíc bude možné jen, pokud dárce projeví vůli vzít dar zpět. Právě s ohledem na omezenou možnost vrácení daru je třeba, aby státní zaměstnanci v pochybnostech dar odmítli. Pro zmírnění dopadů porušení služební kázně lze přihlídnout ke skutečnosti, že státní zaměstnanec projevil prokazatelnou snahu nedovolený dar vrátit, případně, že jej věnoval nebo použil pro dobročinné účely apod.

Předpokládá se, že ve služebním úřadě bude určeno, který organizační útvar je příslušný ke spravování darů. Státní zaměstnanci budou příslušnému organizačnímu útvaru odevzdávat dary, které i přes neprojevení vůle dar přijmout nebo přes nemožnost dar přijmout zůstaly v jejich dispozici, a s nimiž je třeba z hlediska občanského práva nakládat jako s věcmi nalezenými³. Konkrétní způsob spravování pak bude vycházet ze zavedených postupů ve služebním úřadu v mezích občanského zákoníku. Lze předpokládat, že v případě věcí podléhajících rychlé zkáze bude uplatňován jiný postup, než v případě ostatních věcí. Úprava podrobností spravování darů je ponechána na jednotlivých služebních úřadech.

Pokud státní zaměstnanec neprojeví vůli dar přijmout, k darování nedošlo. V praxi však mohou nastávat případy, ve kterých bude dárce na darování trvat. Zůstane-li v takové situaci dar v dispozici státního zaměstnance (typicky se bude jednat o situace, kdy dárce i přes odmítnutí zanechá dar na pracovišti státního zaměstnance, nebo o situace, kdy státní zaměstnanec nalezne dar na svém pracovišti, případně situace, kdy je státnímu zaměstnanci dar na pracoviště doručen nebo je pro státního zaměstnance na pracovišti dar a jiné obdobné situace) měl by jej vrátit dárce, je-li mu znám. Pokud by to bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo státnímu zaměstnanci není známa totožnost dárce, předá státní zaměstnanec dar příslušnému organizačnímu útvaru služebního úřadu, v němž je státní zaměstnanec zařazen. Příslušný organizační útvar by měl, pokud je to možné, zjistit osobu dárce, vyvinout úsilí dar vrátit, jinak s darem naloží jako s věcí nalezenou.

Pokud byl státnímu zaměstnanci nabídnut dar v souvislosti s výkonem služby za takových okolností, za nichž jej nebylo možné ihned odmítnout, měl by státní zaměstnanec, je-li mu známa totožnost dárce, učinit neprodleně nezbytné kroky k odmítnutí daru – sepsat záznam a dar vrátit.

² Občanský zákoník neupravuje možnost odstoupení od darovací smlouvy ze strany obdarovaného.

³ § 1051 a násl. občanského zákoníku

Pokud by však vrácení daru bylo spojeno s neúměrnými obtížemi, odevzdá státní zaměstnanec dar příslušnému organizačnímu útvaru, jenž s darem naloží jako s věcí nalezenou.

Oznamovací povinnost

Doporučuje se služebním orgánům upravit formou služebního předpisu oznamovací, resp. záznamní povinnost v případě nabídnutí daru v souvislosti s výkonem služby, a to následujícím způsobem:

Státnímu zaměstnanci se ukládá povinnost vyhotovit písemný záznam o odmítnutí daru pro jeho způsobilost ovlivnit řádný výkon služby, nebo pro jeho hodnotu, která je vyšší než 300 Kč. Rovněž se ukládá povinnost vyhotovit písemný záznam o odmítnutí více darů, jež sice nejsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby, ale byly nabídnuty tímtež dárce v blízké časové souvislosti nebo zjevně v téže záležitosti, pokud jejich souhrnná hodnota přesahuje 300 Kč. Do písemného záznamu se uvede jméno státního zaměstnance, jméno nebo název dárce, je-li státnímu zaměstnanci znám, popis daru, důvod nabídnutí daru a datum, kdy byl dar nabídnut, a rovněž důvod odmítnutí daru.

Státnímu zaměstnanci se dále ukládá povinnost vyhotovit písemný záznam o přijetí nebo odmítnutí daru nabídnutého při obvyklé služební či společenské příležitosti, jakož i daru, jenž není způsobilý ovlivnit řádný výkon služby a jeho hodnota nepřevyšuje 300 Kč. Tato povinnost se nevztahuje na věci nepatrné hodnoty. V záznamu se uvede jméno státního zaměstnance, jméno nebo název dárce, je-li státnímu zaměstnanci znám, popis daru, důvod nabídnutí daru a datum, kdy byl dar nabídnut, informace o tom, zda byl dar přijat nebo odmítnut, a rovněž důvod odmítnutí daru.

Státnímu zaměstnanci se rovněž ukládá povinnost vyhotovit písemný záznam, pokud byl nabídnut dar osobě státnímu zaměstnanci blízké (typicky se bude jednat o manžela, partnera, rodinné příslušníky, přátele apod.⁴) v souvislosti s jeho výkonem služby. Záznam je povinen vyhotovit, jakmile se o této skutečnosti dozví. Navrhovaný postup by měl zajistit prevenci ovlivnění řádného výkonu služby státním zaměstnancem prostřednictvím jiných osob, kterým byl poskytnut dar a které mají na státního zaměstnance vliv. V písemném záznamu se uvede jméno státního zaměstnance, jméno nebo název dárce, je-li státnímu zaměstnanci znám, jméno osoby, které byl dar nabídnut, popis daru, důvod nabídnutí daru a datum, kdy byl dar nabídnut, je-li státnímu zaměstnanci známo, informace o tom, zda byl dar přijat nebo odmítnut, a rovněž důvod odmítnutí daru, je-li státnímu zaměstnanci znám.

Vyhotovený písemný záznam státní zaměstnanec předá cestou svého bezprostředně nadřízeného představeného služebnímu orgánu, a to do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu byl dar nabídnut, nebo ode dne, kdy se dozvěděl o nabídnutí daru osobě jemu blízké. Pokud státní

⁴ Ustanovení § 22 občanského zákoníku definuje osobu blízkou jako příbuzného v řadě přímé, sourozence a manžela nebo partnera podle zákona upravujícího registrované partnerství. Jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocít'ovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí. Dále podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 955/18 ze dne 9. 7. 2018 nemusí být mezi osobami blízkými vztah rodinný, nýbrž jen silný citový vztah, proto i přátelé mohou být osobami navzájem blízkými.

10. listopadu 2023

zaměstnanec nevyhotoví písemný záznam o přijetí nebo odmítnutí datu nebo o nabídnutí osobě jemu blízké, vystavuje se tím riziku porušení služební kázně.