

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Etika ve veřejné správě

Předkládá: Bc. Veronika Divišová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2014/2015

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Veronika DIVIŠOVÁ**
Osobní číslo: **R12B0070P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Etika ve veřejné správě**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

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

Cílem bakalářské práce je uceleně zpracovat pohled na etiku ve veřejné správě, specifikovat veřejnou správu a její rozdělení, vymezit pojem etiky, etických kodexů a veřejné správy. Provést charakterizaci etické problematiky veřejné správy s ohledem na koncept dobré správy. Objasnit pojmy etika a morálka v návaznosti na historii a členění. V poslední části bakalářské práce popsat etický kodex, jeho obsah a charakteristiku a význam. Studentka se zaměří na obsah a formu etického kodexu v oblasti veřejné správy v České republice.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: cca 40 stran

Forma zpracování bakalářské práce: tištěná


Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

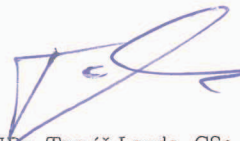
Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2014**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2015**


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan




JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. září 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Etika ve veřejné správě“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2015

.....

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc. za trpělivost, cenné připomínky a odborné rady, které mi usnadnily zpracování této práce

V Plzni dne 31. března 2015

.....

OBSAH

1. ÚVOD	1
2. ZÁKLADNÍ POJMY	2
2.1. Etika a morálka	3
2.1.1. Kořeny etiky	3
2.1.2. Členění etiky	4
2.2. Veřejná správa	5
2.2.1. Zrod státu a jeho správy	6
2.2.2. Systém veřejné správy.....	8
2.2.3. Státní správa	8
2.2.4. Samospráva	8
2.3. Ústavní zakotvení veřejné správy	9
3. ETICKÉ KODEXY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	10
3.1. Etické kodexy v České republice	12
3.2. Efektivní přístupy etického kodexu	12
3.3. Charakteristika, forma a obsah etických kodexů	12
3.4. Právní zakotvení chování zaměstnanců veřejné správy	13
3.5. Právní zakotvení zaměstnanců ve státní správě	14
3.6. Interní předpisy a doporučení	14
3.7. Význam etického kodexu	15
3.7.1. Studie OECD a její doporučení členským zemím	15
3.8. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v České republice	18
4. ETICKÁ PROBLEMATIKA VŘEJNÉ SPRÁVY S OHLEDEM NA KONCEPT DOBRÉ SPRÁVY	19
4.1. Dobrá správa	20
4.2. Etická problematika veřejné správy s ohledem na koncept dobré správy	20
4.3. Profesní etika	21
4.4. Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu	21
4.5. Korupce	22
4.5.1. Vznik korupce, podmínky a příčiny	22
4.5.2. Kontrolní mechanismy k zamezení korupčního jednání	23
4.5.3. Důsledky korupce	23
4.5.4. Klientelismus a korupce	24
5. EMPIRICKÁ SONDA	25

6. ZÁVĚR	44
7. RESUMÉ	45
8. SEZNAM PRAMENŮ	46
9. PŘÍLOHY	48
Příloha číslo 1	48

1. ÚVOD

Tématem této bakalářské práce je Etika ve veřejné správě. Je to bezpochyby velmi důležité téma, ale někdy také dosti opomíjené. Cílem této práce je vhlédnout do problematiky etiky ve veřejné správě.

Etiku ve veřejné správě ovlivňuje v nemalé míře demokratická společnost, přičemž nemůžeme opominout i historické souvislosti, ale i životní úroveň společnosti, zvyklosti, tradice a v neposlední řadě morální postoje a právní zakotvení v daném státu. Tyto souvislosti mohou poukazovat na ovládání etického jednání v dané společnosti. Také poukazují na to, jak je společnost schopna dodržovat zásady.

Při práci na tomto tématu nebylo možné nenarazit na téma korupce, která byla začleněna. Poslední kapitola je věnována empirické sondě na téma etiky.

První kapitola je jakýmsi vhlédem do problematiky pojmů, které se pojí s tématem bakalářské práce. Snahou této práce rozhodně není podat komplexní vysvětlení všech pojmů (je to problematika velmi obsáhlá). Jde o nastínění pojmů etika a morálka, ale také pojmů jako například veřejná správa.

Druhá kapitola se snaží nahlédnout do problematiky etických kodexů. Můj snahou bylo osvětlit pojmy etických kodexů a uvést jeden praktický příklad, jak etické kodexy fungují na území České republiky.

V další kapitole nalezneme osvětlení pojmu dobré správy a její propojení s veřejnou správou.

Poslední kapitola této práce se zabývá empirickým výzkumem. Šlo o dotazníkový výzkum na téma etických kodexů. Respondenti byli úředníci veřejné správy v České republice. Jsem velmi vděčná všem, kteří se zapojili do mého šetření. Zároveň si uvědomuji, že to je pouze nepatrný vzorek, a tak není možno dělat definitivní závěry.

2. ZÁKLADNÍ POJMY

V úvodu této kapitoly je zapotřebí říci, že každý z nás denně používá nej-různější pojmy. Používáme je někdy trochu nevhodně k situaci (míním tím např. nesprávné, nesrozumitelné a neslušné pojmy), ale také je dovedeme využít ve svůj prospěch (tím jsou míněny pojmy slušné, správné a srozumitelné). V této kapitole se nebudu zabývat tím, kdo a jak pojmy používá, ale zaměřím se na pojmy, které je potřeba na začátku objasnit tak, aby zbytek práce byl co nejvíce srozumitelný.

Prvním pojmem, který je potřeba objasnit je bezpochyby pojem právo. S tímto pojmem se každý z nás opravdu denně setkává, ať již prostřednictvím médií (televize, noviny) nebo při běžném rozhovoru. Dovolím si zde říci, že nejčastěji ho slyšíme ve spojení: „Máš na něco právo“. Přesto, že je tento pojem velmi často používán, právo je pojmem, který se nedá jednoznačně vysvětlit. Nemáme tedy jednoznačnou definici tohoto pojmu. Kdybychom jej chtěli definovat, museli bychom definovat všechny jeho roviny. Pro příklad jsem jich několik vybrala: normativní rovina (právo je systém pravidel, která jsou určena k regulaci chování lidí ve společnosti), informativní rovina (právo je zdrojem informací).

S prvním pojmem velmi úzce souvisí pojem právní norma. Právní norma je jedním ze základních pojmů teorie práva. Právní normu bychom mohli definovat jako obecné pravidlo chování, které stát vydává a také ho chrání. Účastníkům společenských vztahů dává práva, ale také jim ukládá povinnosti. Právní normy mají materiální základ s formálními znaky. Jejich specifikem je, že vyjadřují, jak má co být z pohledu normotvůrce.

Etika je pojmem stále aktuálním i v dnešní hektické době. Bez ní se dnes neobejde žádný vědní obor, který svou činností ovlivňuje chod společnosti. Význam etiky je velmi složité definovat a i pohledy na ní jsou rozličné. Mohli bychom ale říci toto: *„Etika je to, co mi mé pocity říkají, že je správné. Být etický znamená dělat to, co požaduje zákon/právo. Etika se skládá z norem chování, které akceptuje naše společnost.“*¹

Morální normy nejsou formální, nemají materiální (písemný) základ. Vznikají z tradic a zvyklostí. Učí nás rozpoznávat dobré a zlé, vštěpují nám hod-

¹ DOSTILA, J. a JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. 1.vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. s. 12

noty a cnosti, stanovují povinnosti. Etické normy nechtíme jen my jako lidé, nýbrž se jimi řídí i instituce.

2.1. Etika a morálka

Etika jako filozofická disciplína pochází od Aristotela. Můžeme říci, že etika je praktickou filozofií (jednání – praxe je činnost hodnotná sama sobě). Typické pro lidské jednání je, že má určitou hodnotu, z tohoto důvodu můžeme mluvit o jednání morálním nebo nemorálním, mravném či nemravném. Etika je odvozená od řeckého *éthos* (obvyklé místo bydlení, zvyk, mrav), od latinského *mos* (obyčej, mrav) a od českého mrav.² Člověk je subjektem etiky, kdybychom však měřítko rozšířili, mohlo by to být i zvíře nebo i živá příroda. Za objekt etiky můžeme považovat morální aspekty života a to jak jednotlivce, sociální skupiny, i národa či společnosti. Etika, stejně jako trojnožka, stojí na třech nohách, těmi jsou: tolerance, humanismus a v neposlední řadě vzájemný respekt.

Morálka je odvozována z latinského *mos* (obyčej mrav), můžeme jí chápat jako jev společenský zakládající se na protikladných hodnotách (dobro x zlo, spravedlnost x nespravedlnost). Základním požadavkem morálky je, aby člověk jednal podle svého nejlepšího svědomí a vědomí. Zde se nachází jeden problém a to, že všichni lidé nepokládají za dobré a zlé to samé.

Etika je věda zabývající se morálkou, na druhé straně morálka je objektem zkoumání etiky jako vědní disciplíny. Etika se snaží ukázat: jaká by neměla/měla být morálka, v čem je morálka pozitivem nebo kde jsou její nedostatky...

2.1.1. Kořeny etiky

V rámci evropského kulturního prostoru lze vycházet z velmi rozvinuté etiky antické (5. stol. př. n. l. až 5. stol. n. l.). Zakládala se na třech základních pojmech: dobro, blaženost a areté (cnost – to nejlepší čeho je člověk schopen dosáhnout). Ctností v tomto smyslu můžeme rozumět k dobru zaměřené celkové chování člověka jak – osobní, tak společenské. V antickém pojetí znamenala cnost schopnost řídit se rozumem, svobodně žít a svým úsilím dosahovat dobra a spravedlivých mezilidských vztahů. V neposlední řadě se sem ještě řadil vlastní zbožný pohled na svět. Důkazem toho, že vychovat cnostného člověka bylo velmi ná-

² ANZENBACHER, A. *Úvod do filozofie*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1990. Nepřímá citace s. 223

ročné a důležité, je to, že na toto bylo zaměřeno celé vzdělání (kdo o ni neusiloval, neměl šanci ve veřejném ani intelektuálním životě).³

Spojením mnoha vlivů je etika křesťanská. Zde se antický pohled na etiku mísí s poselstvím Ježíše z Nazaretu a také s židovským nábožensko-kulturním vlivem. Krásným příkladem je „desatero přikázání“, která jsou jakýmsi etickými příkazy, mají ukázat, pro co stojí žít. Židovská etika je soustředěna kolem otázek týkajících se rodiny, spravedlnosti, ale i sociálních problémů.⁴

Současné etické myšlení ovlivňují různé koncepce (např. pragmatismus – o morálnosti rozhodují praktické výsledky té dané činnosti). V hrubé podobě etické koncepce může být dnešní konzumní mentalita (to co slouží k materiálnímu uspokojení jedince je v pořádku).⁵

Ať si to uvědomujeme nebo ne pozůstatky křesťanské etiky v nás zůstávají i v dnešní moderní době.

2.1.2. Členěné etiky

Jedním ze základních typů etiky je etika popisná, totiž taková, která pouze a jen popisuje jednání a hodnoty (např. průběh rozhodování). Proti této etice by mohla stát etika, která se ptá, jak se má člověk a společnost chovat a jak jednat, aby byl jejich život důstojný - tato etika se nazývá normativní. Zde se na povrch dostává otázka, zda-li si v dnešní době vystačí člověk a společnost pouze s jakým si neutrálním popisem situací nebo zda-li je potřeba nastínit nějaké rysy náhledu na člověka i celý svět.⁶

Literatura ovšem uvádí několik typů etiky (nebo úhlů pohledů, z nichž můžeme na etiku nahlížet). Autonomní etika – etiku si stanovuje člověk nebo společnost sama. Heteronomní etika – pravidla a zásady jsou dány od „někoho z hůry“, ať už třeba Bohem nebo jinou vyšší inteligencí. Deskriptivní etika – je popisná, snaží se vystihnout všechny hodnoty a jednání v nejrůznějších kulturních podmínkách. Individuální etika – jak název napovídá - je zaměřena na jednotlivce, na otázky, kterými se zabývá a na jeho snahu o vlastní blaho. Sociální etika – je opakem k etice individuální, zaměřuje se na společnost a její blaho a snaží se najít univerzální lidské hodnoty. Profesionální etika – snaha o aplikaci obecných pravidel týkajících se etiky na konkrétní obory lidské činnosti (např. u lékařů, právníků

³ DOSTILA, J. a JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. 1.vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. Nepřímá citace s. 14-18

⁴ Tamtéž

⁵ Tamtéž

⁶ Tamtéž

a učitelů). Environmentální etika – řeší vztah lidské bytosti k prostředí. Etika hospodářství – je nepochybně spjata s ekonomickým řádem a to v duchu spravedlnosti, solidarity, společného blaha a demokracie.⁷

Nejvíce se v dnešní době mluví o profesní etice, která se zabývá problematikou jednotlivých oborů činnosti lidí. V pozadí ale nezůstává ani etika sociální zabývající se zkoumáním mravnosti života nejen různých společností, ale také jednotlivými společenskými činnostmi.

2.2. Veřejná správa

V této kapitole jsem si jako první otázku položila: Co to vlastně správa je? Zjistila jsem, že najít odpověď (natož jí vymyslet) je velmi nesnadné. Je to způsobeno tím, že správou se zabývají nejrůznější vědní obory a každý z nich hledá svou definici. Když na správu pohlédneme z pohledu správní vědy, můžeme říci, že: „...bývá pojem správa vymezen jako záměrná činnost nebo soubor takových činností, která sleduje dosažení určitého cíle. Pro správu je současně charakteristické, že je institucionalizována, vykonávána v určitém organizačním systému a zaměřena na regulaci fungování tohoto systému, resp. jeho prvků. Regulací se při tom rozumí činnost soustředěná na volbu prostředků k dosažení cílů stanovených řídicími orgány.“⁸ To je jedno z možných pojetí, ale ještě máme pojetí zaměřená spíše administrativně, kde správa: „...slouží k označení pomocných kancelářských prací, jakými je shromažďování evidencí a statistik, podávání informací apod., nebo pro činnosti, jejichž posláním je zajišťovat chod nějakého orgánu, instituce či pracovního týmu (příkladem může být správa majetku).“⁹ Můžeme najít označení správy jako druhu řízení, v některých pojetí jsou to dokonce slova totožná. Pod pojmem veřejná správa se skrývá označení pro správní činnost a úřady, které vykonávají veřejnou politiku ve veřejném zájmu a to nejen na úrovni ústřední, ale i regionální a dokonce místní. To, že jde o hájení veřejného zájmu, jí odlišuje od správy soukromé.

⁷ DOSTILA, J. a JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. 1.vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. Nepřímá citace s.17-18

⁸ MATES, P. a MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 41

⁹ Tamtéž

2.2.1. Zrod státu a jeho správy

Vše se začalo rozvíjet se vznikem zemědělství. Díky zemědělství se společnost začala sociálně vrstvit a tím vznikla potřeba právního řádu a začaly tak vznikat podmínky pro vznik správy. Bylo by ovšem bláhové si myslet, že v předagrárním období se žádné prvky správy neuplatňovaly. Staré kmeny se také řídily mnohými pravidly založenými na zvyklostech. Lidé se však organizovali podle pokrevní spojitosti (tedy do rodů či kmenů) a ochraňovali své členy a pouze na ně se vztahovala pravidla té dané „tlupy“. Pokud se na jejich území objevil cizinec pravidla „tlupy“ se na něj nevztahovala, ale rovněž nebyl pod jejich ochranou. Pro toto období byl typický princip personality – pravidla byla spojená s určitým rodem, ne s územím (na jednom území mohlo platit několik pravidel, podle toho kolika rody bylo osídleno). Ovšem až s rozšířením zemědělství se vytvořily vhodné podmínky pro vznik instituce spravující společnost a hlídající pořádek - státu. Se vznikem státu přestal princip personality stačit, proto byl nahrazen principem teritoriality (nějakou dobu fungovaly principy souběžně a to vedlo k velkým vnitropolitickým sporům). Tento nový princip byl založen na územní organizaci obyvatelstva. Obyvatelé tedy byli dělení podle území, na kterém žili. První státy vznikaly již ve starověku a to v úrodných oblastech, které se rozprostíraly kolem řek (např. Nil, Eufrat a Tigris). Zde totiž díky záplavám byla půda velmi úrodná a dala možnost zvýšení produktivity zemědělství, což zapříčinilo prohlubování dělby práce, na kterou navazovala sociální rozvrstvenost. Aby se mohlo zemědělství nadále rozvíjet, bylo zapotřebí vytvořit rozsáhlé sítě zavlažovacích kanálů. To vedlo k vytváření centralizovaných státních organizací (prvních států) a ke vzniku správních struktur. V této době měla největší význam chrámová a palácová hospodářství, podle toho také vypadal charakter správního systému. Půdu nikdy nevlastnili svobodní vlastníci, a proto zde chyběla vrstva obyvatel podílejících se na politickém rozhodování. Byla zde královská administrativa, veškerá rozhodovací moc byla v rukách panovníka a jeho pomocníků (královští úředníci), velmožů i kněží. Ti ovládali nejen vrstvu otroků, ale i vrstvu formálně svobodných občanů. Správní systém tak získává charakter vrchnostenský. Odlišná situace však byla v městských státech starověkého Řecka. Zde byli velmi rozšířeni svobodní vlastníci půdy, občané. Zde byl prostor pro vznik úplně jiného systému, a to nebyrokratické veřejné správy (byla založena na kolektivním rozhodování a podílení se občanu na politickém dění). Mezi starověkými společnostmi

byl tento systém bezpochyby nejvyspělejší. Podobný systém fungoval i v republikánském Římě. Zde se zrodily mnohé právní instituty uznávané do dnešní doby. Zde také došlo ke spojení práva a veřejné správy. V prvních stoletích našeho letopočtu měli Římané již stabilní úřední správu, která byla koncipována jako veřejná služba společnosti. Vedle této správy byla též rozvíjena správa římských provincií, která využívala vlivu místních hodnostářů. Pro vznikání těchto prvních států byla podstatná ještě jedna věc, a to, používání písma. S tím také rostlo postavení nositelů politické moci a správy. Tento způsob se velmi rozmohl v dobách křesťanského středověku. Nalézáme ho v učení o trojím lidu, kdy šlechta a velká škála světské moci zajišťovala ochranu společnosti. Církev poté obstarávala spásu duchovní. Uživit celou tuto společnost pak měla za úkol celá řada rolníků a jiných poddaných. Politická moc byla velmi úzce spjata s vlastnictvím půdy. Byl zde rozvinut tzv. lenní systém (panovník přiděloval půdu, kterou rolníci spravovali za určitých panovníkem stanovených podmínek). Postupem času se půda dala dědit – tím vznikla feudální aristokracie (vytlačovala rodovou šlechtu). Správa středověkých evropských států se opírala o panské právo (slučující veřejnou pravomoc, hospodářskou, vojenskou i soudní moc). Tímto právem nedisponovala pouze královská vláda, ale i šlechta, výjimečně i města. Další typickou věcí pro středověk byl řetěz závislostí mezi držiteli moci – toto nazýváme panské společenství (leník byl závislý na lenním pánovi, který byl v lenním vztahu k někomu mocnějšímu). Na konci středověku se začínají objevovat postoje, které předjímají vznik moderního státu. Je to způsobeno nedostatečným vývojem feudálního správního systému. Typickým představitelem moderního pojetí státní moci je Marsilius z Padovy (tvrdil, že nositelem moci je lid, který má právo se vzbouřit proti panovníkovi, který porušuje právo, také předjímal novověkou koncepci oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci). K zakladatelům moderního státu patří rovněž Niccoló Machiavelli (byl vysokým úředníkem a diplomatem, z největší pravděpodobností zavedl slovo stát). Moderní stát se začal formovat v období renesance (přelom mezi středověkem a novověkem), v tomto období vzniká věda o státu. V tomto období dochází k centralizaci politické a vojenské moci, k zefektivnění daňového systému. Také dochází k nahrazení zastaralých systémů novým úřednickým aparátem. Největší změna nastala v pohledu na stát (svrchovaný, sebeurčující, politické společenství). Vývoj administrativního státu vrcholí v 19. století pod vlivem revolucí, liberálních idejí a národních hnutí. Mo-

derní národní státy mezi sebou bojují na trzích a jiných bojištích. V tomto období prožívá správní věda svou zlatou éru. V průběhu 20. století se začaly projevovat slabiny administrativního státu a moderního pojetí byrokracie. Jako velký problém se ukázalo velké rozrůstání administrativního aparátu a těžkopádnost správních procesů. Velkou roli zde hrála také ekonomická stránka věci, veřejné služby se zdály být velmi nákladné a neefektivní.¹⁰

2.2.2. Systém veřejné správy

V základním dělení rozdělíme veřejnou správu na správu státní a samo-správu, ale také oddělujeme veřejnou správu od správy soukromé. Veřejná správa je vykonávána v nějakém určitém organizačním systému, je zaměřena na fungování tohoto systému. Je chápána jako činnost orgánů státu. Při pohledu na formální pojetí veřejné správy, vidíme důraz kladený na organizace. Těmto organizacím je svěřena působnost k řešení určitých veřejných úkonů.¹¹

2.2.3. Státní správa

Státní správa má vždy povahu správy veřejné a je i jejím základním druhem. Pokud jde o organizaci, tvoří jí ústřední a místní správní úřady. V demokratickém státě je ústřední státní správa odvozována od voleného orgánu. Státní správa je začleněna do struktury státní moci, je součástí moci výkonné. Má dvě základní funkce: aplikaci zákonů a provádění státní politiky s ohledem na sledování státních zájmů. Pro organizaci státní správy je typický princip vertikální hierarchie (nadřízenosti a podřízenosti) a omezení autonomie rozhodování. Orgány jsou vázány nejen závaznými právními předpisy, ale i interními normativními akty a v neposlední řadě individuálními pokyny od vyšších orgánů státní správy. Státní správa je řízena na principu monokratickém, pracovníci jsou většinou ustanovováni do funkce jmenováním (případně na základě smluvního pracovního poměru).¹²

2.2.4. Samospráva

Samospráva je ta část veřejné správy, kterou nevykonává stát. Pro samo-správu je charakteristickým rysem demokratičnost a to především ve vytváření samosprávných orgánů (převážně ustanovovány volbou, základní samosprávný orgán je volen občany). V samosprávě neexistuje vertikální hierarchická struktura,

¹⁰ ČMEJREK, J. a KOPŘIVA, R. *Základy veřejné správy*. 1.vyd., 3.dotisk. Praha: Reprografické studio PEF ČZU, 2010. s.7-12

¹¹ MATES, P. a MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. Nepřímá citace s. 45-46

¹² Tamtéž

to znamená, že nižší samosprávný orgán není podřízen vyššímu. Samosprávný orgán se při své činnosti řídí obecně závaznými předpisy. *Funkcí samosprávy je především spravování záležitostí určitého společenství, jeho reprezentace a vyjadřování zájmů tohoto společenství a to s účastí členů příslušného společenství.*¹³ Má dvě odnože a to samosprávu veřejnoprávní samosprávu a samosprávu soukromoprávní. Pro účely této práce se budu zabývat pouze samosprávou veřejnoprávní. Pokud jde tedy o samosprávu veřejnoprávní, jsou v jejím rámci vykonávány funkce veřejné správy, ale samosprávnými orgány. Aby to takto mohlo fungovat, je potřeba svěřit výkon samosprávnému orgánu zákonem.

2.3. Ústavní zakotvení veřejné správy

V ústavním zákoně č. 1/1993 Sb. (Ústava České Republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „Ústava“) nalezneme ustanovení týkající se veřejné správy. A to především v hlavě první (Základní ustanovení), v hlavě třetí (Moc výkonná) a také v sedmé hlavě (Územní samospráva).

V článku 1 v hlavě první se ustanovuje, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Co se týká veřejné správy, té se dotýká článek 8, a to ustanovení garantujícím samosprávu územním samosprávným celkům.

Hlava třetí se zabývá mocí výkonnou, prezidentem, vládou, správními úřady a v neposlední řadě státním zastupitelstvím. Hlavou státu je prezident republiky (čl. 54 „Ústavy“), jeho práva a povinnosti jsou zakotveny v článcích 55 – 66. Článek 67 stanovuje vládu jako vrcholný orgán výkonné moci a také stanovuje složení vlády a to v druhém odstavci tohoto článku. Vláda řídí přímo či zprostředkovaně celý systém státní správy (stanovuje jí úkoly a kontroluje jejich plnění). Vládě podléhají jednotlivá ministerstva i ostatní úřední správní orgány. Dle článku 68 „Ústavy“ je vláda odpovědná poslanecké sněmovně.

Článek 79 „Ústavy“ zakotvuje některé základní principy, které se týkají veřejné správy - „ (1) Ministerstva a jiné správní úřady lze a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

(2) Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.

¹³ MATES, P, a MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s. 47

*(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*¹⁴

Hlava sedmá obsahuje úpravu základních zásad územní samosprávy. Ustanovení členění České republiky na obce (které jsou základními územními samosprávnými celky) nalezneme v článku 99 „Ústavy“. Vyššími samosprávnými celky jsou kraje, které je možné vytvořit nebo zrušit pouze ústavním zákonem.

Územní samosprávné celky definuje článek 100, odstavec 1 „Ústavy“ jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Článek 101 uvádí: *„(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem... (3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu”*.¹⁵ „Ústava“ v článku 101, odstavci 4 výslovně stanovuje, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen pokud to vyžaduje ochrana zákona, a to jen způsobem, který zákon stanoví (toto je další ze základních principů samosprávy).

Dle článku 100 odstavce 2 „Ústavy“ nemůže žádná obec existovat jinak než jako součást vyššího samostatně správného celku.

Vymezení rozsahu působnosti zastupitelstva nenalezneme v „Ústavě“, ale ve zvláštním zákoně. Jako zásada platí, že zastupitelstva rozhodují ve věcech samosprávy vždy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. V článku 104 odstavci 3 „Ústavy“ je přímo dána oběma zastupitelstvům, pravomoc v mezích působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Členové zastupitelstva obcí a krajů jsou voleni ve všeobecných rovných a přímých volbách tajným hlasováním na dobu čtyř let. Před uplynutím funkčního období mohou být vyhlášeny nové volby za podmínek stanovených zákonem (článek 102 „Ústavy“). V článku 105 „Ústavy“ je upraveno, že orgánu samosprávy může být svěřen výkon státní správy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

3. ETICKÉ KODEXY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

První myšlenka týkající se etického kodexu (nebo jiných mimoprávních norem), který by upravoval jednání lidí, se objevila v sektoru podnikatelském a to

¹⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., čl. 79

¹⁵ Zákon č. 1/1993 Sb., čl. 101

již na začátku minulého století. Zde měl sloužit k zprůhlednění práce managementu, což mělo vést k produkci trvale kvalitních výrobků.

Co se týká veřejné správy v České republice, je zapotřebí si uvědomit, že je dosud ovlivněna minulostí. Dalším problémem je poměrně velká fluktuace nejen řadových zaměstnanců, ale především zaměstnanců na vyšších postech. Proto nelze počítat s ustálenými etickými pravidly. Dalším z faktorů je nedostatečná pozornost věnovaná právě otázce etiky ve veřejné správě. Přesto vše, co bylo teď napsáno, musím dodat, že máme etické kodexy pro veřejnou správu. Jasně je, že pouhá existence kodexu opravdu nestačí. Musela by na to navázat další opatření a také potřebná kontrola. Je potřeba s kodexy více seznamovat veřejnost a etické otázky veřejné správy postupně dostávat do myslí řídicích pracovníků. Bylo by zapotřebí vytvořit „správné vzory“ jak se chovat a jednat při působení ve veřejné správě, a to nejen v otázkách eticky problematických. Proto, aby mohlo být toto prosazování etiky funkční, je potřeba politické podpory (finanční), ale i podpory ze strany veřejnosti. V neposlední řadě je k této podpoře potřeba využívání informací a technologií, které informace zprostředkovávají. Nesmíme ani opomenout velmi důležitou roli, kterou mají hlavní představitelé a účastníci procesu. Nesmí se z toho ovšem stát „okruh vybraných“, je potřeba, aby proces byl otevřený a účastnili se jak odborníci, tak praktici i celá široká veřejnost. Velký důraz by měl být kladem na dobrou informovanost úředníků, tím se zamezí jejich strachu. Z tohoto však vyplývá, že při změně pozic (nebo při příchodu nových) zaměstnanců je potřebná rekvalifikace, kterou by jim měl zaměstnavatel poskytnout. Rozhodujícím aspektem proto bude představa budoucího rozvoje české společnosti a státu.

Nezbytné bude snížit byrokratickou zátěž občanů. Také obrátit princip „diskrétnosti“ na princip „publicity“ správy. Je potřeba zmírňovat pocity bezmoci a nedůvěry u občanů například tím, že nebudou mít pocit nečinnosti správy.

V praxi je velmi úzká hranice mezi etikou a odpovědností. Přesto, že se úředníci řídí mnoha zákony, předpisy a jinými pravidly, může nastat situace, kdy se dostanou do střetu s vlastním svědomím. Kodexy etiky ve veřejné správě jsou ukázkou vývoje společnosti. Společnost si žádá efektivnost, etické standarty a porozumění od zaměstnanců veřejné správy.¹⁶

¹⁶ DOSTILA, J. a JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. 1.vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. Nepřímá citace s.62-68

3.1. Etické kodexy v České republice

Česká republika se již několik posledních let snaží vytvořit vyspělou a moderní společnost tak, aby odpovídala evropským demokratickým standardům. Zavést etický kodex do veřejné správy jde hned, ale zajistit, aby byl funkční je dlouhodobý proces. U nás se ovšem situace okolo profesní etiky mění jen velmi pomalu. Zde je namístě ještě dodat, že vývoj etiky ve veřejné správě závisí také na občanech využívajících jejich služby. Kodexy etiky ve veřejné správě (převážně ovšem ve státní správě) vznikají na základě tlaku občanů, kteří vyžadují větší zodpovědnost, efektivnost a porozumění ve veřejné správě.

Jako první se u nás zasadil o vznik etického kodexu ombudsman, a to v souvislosti s dobrou správou¹⁷. Etických kodexů zaměřených na etiku ve veřejné správě bylo v České republice přijato hned několik (např. etický kodex Policie ČR, etický kodex soudcovský nebo etický kodex poslanců).¹⁸

3.2. Efektivní přístupy etického kodexu

V této kapitole jsem si položila otázku jak tedy zdokonalit jednání úředníku ve veřejné správě? Samozřejmě odpovědí by bylo jistě mnoho, ale já vybrala dvě. Můžeme zvolit přístup pomocí motivace, kterému se také říká based ethics management. Nebo zvolíme přístup, ve kterém se pokusíme odstranit nevhodné chování a to s podporou kontrolních mechanismů, tento přístup se nazývá based ethics management. Jak jsem již napsala výše, nestačí pouze zavedení kodexu, je nutná podpora ze strany politiků, veřejnosti, ale i samotných úředníků.

3.3. Charakteristika, forma a obsah etických kodexů

Etické kodexy jsou pro oblast veřejné správy velmi podstatnými dokumenty. Mohli bychom říci, že jsou v nich obsaženy hodnoty a kritéria ve svých obecných podobách. Zaměstnanci veřejné správy v nich naleznou návody na zlepšování služeb poskytovaných občanům a také hodnoty, které jsou přijatelné v té dané oblasti. Dále se v nich dá najít politika veřejné správy. Zde vyplouvá na povrch otázka, zda nejde o pouhou duplicitu zákonů. Odpověď je, že jsou vzniklé na základě zákonů a mají podporovat důvěru veřejnosti vůči veřejné správě. Zákony jsou formální právní normou, kdežto kodexy jsou normou neformální. Proto mohou existovat vedle sebe etické kodexy se zákony.

¹⁷ Pozn.: činnosti ombudsmana nalezneme v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ DOSTILA, J. a JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. 1.vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. Nepřímá citace s.67-68

3.4. Právní zakotvení chování zaměstnanců veřejné správy

Vodítkem pro tvorbu etických kodexů jsou základní zásady činnosti správních orgánů, které nalezneme v zákoně číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). „Správní řád“ v úvodních ustanoveních zakotvuje, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1). Také deklaruje několik zásad: zásadu rychlosti (v § 6 odst. 1), zásadu rovnosti (v § 7 odst. 1) a nově stanovenou zásadu „nezatěžování“ klientů „nad míru stanovenou právním předpisem“¹⁹ (v §6 odst. 2).

Definici etických kodexů rovněž můžeme nalézt v zákoně číslo 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“). V § 61 zákon stanovil, povinnost státního zaměstnance vykonávat službu nestranně, plnit ji řádně a včas, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním. Také nesmí zneužívat informace, které získal v souvislosti s výkonem služby ve vlastní prospěch a ni v prospěch někoho jiného. Státní zaměstnanec má dále povinnost nepřijímat dary ani jiné výhody, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání, při ústním jednání sdělit své jméno, příjmení a služební označení a dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydané služebním předpisem. Politické a světonázorové zaměření státního zaměstnance nesmí být na újmu řádnému a nestrannému výkonu jeho služby.²⁰

Podobně formulované povinnosti nalezneme v zákoně číslo 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů (a to v § 16).

Úpravu etického jednání příslušníků bezpečnostních sborů (Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace), nalezneme v zákoně číslo 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Základními povinnostmi příslušníků sborů patří například: zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů služby s osobními zájmy a ohrozit tím důvěru v nestranný výkon služby. Nejdůležitější je povinnost nezneužívat

¹⁹ Zákon č. 500/2004, § 6 odst. 2

²⁰ Pozn.: tento zákon nikdy nenabyl účinnosti, od 1. 1. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014, o státní službě.

informace získané v souvislosti s výkonem služby ve svůj prospěch ani ve prospěch jiných osob. Další povinností příslušníka sboru v souvislosti s výkonem služby je nepřijímat dary ani jiné výhody, dodržovat pravidla služební zdvořilosti, vykonávat službu tak, aby nebyla ovlivněna politickým, náboženským ani jiným přesvědčením. V neposlední řadě se chovat a jednat i tak, aby svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru (a to i v době mimo službu). Podobnou povinnost mají i strážníci, a to dle zákona čísla 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

3.5. Právní zakotvení zaměstnanců ve státní správě

1. 1. 2015 vešel v účinnost zákon č. 234/2014, o státní službě. Je již dlouho očekávaným zákonem pro zaměstnávání ve státní správě. Proto jistě spadá do tématu této práce. Zákon řeší problematiku právních poměrů zaměstnanců ve státní správě, ale také například organizační záležitosti a odměňování.

V zákoně je podrobně popsána struktura fungování, ale také přijímání nových zaměstnanců. Zaměstnanci skládají služební slib: *„Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu státní služby se budu řídit právními a služebními předpisy a v souladu s nimi příkazy představených. Svě povinnosti budu vykonávat řádně, nestranně, svědomitě, odborně a v zájmu České republiky, nebudu zneužívat postavení státního zaměstnance a budu se chovat a jednat tak, aby nebyla ohrožena důvěra ve státní službu.“*²¹ Zde bychom mohli nalézt odkaz na morální hodnoty zaměstnanců. Další odkaz na etiku bychom mohli nalézt v § 77, kde se nacházejí povinnosti zaměstnance. Co se týká etiky, více odkazů jsem v zákoně nenašla. Možná je škoda, že nový služební zákon není více propojený s Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Je zde také možnost, že zákonodárce předpokládal, že je toto propojení samozřejmé.

3.6. Interní předpisy a doporučení

Existuje mnoho etických kodexů pro zaměstnance veřejné správy, ty stanovují pravidla chování osob vykonávajících veřejnou moc. Mohu zde jmenovat několik příkladů za všechny. Zásady etického chování právníků (schváleny v r. 1999 Jednotou českých právníků) – je dokumentem zavazujícím všechny osoby, které vykonávají povolání právnické. Etické zásady chování soudců byly

²¹ Zákon č. 234/2014, o státní službě - § 32

schváleny v roce 2000 a to na Shromáždění zástupců sekce Soudcovské unie České republiky.

3.7. Význam etického kodexu

Kodexy představují užitečný nástroj k řízení. Mohou totiž na jedné straně pomáhat při každodenním rozhodování, ale na druhé straně je možno je využívat při posilování etické gramotnosti zaměstnanců, ale také k zvýšení důvěryhodnosti pro klienty. Ve veřejné správě je samozřejmě důležitá i etika manažerská zabývající se především vztahem nadřízený versus podřízený. K uplatňování a dodržování pravidel fungování veřejné správy je Česká republika vybízena jak Evropská unie (dále jen EU), tak i OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále OECD).

Etický kodex můžeme vnímat jako nástroj, který má napomáhat jak při každodenním chodu nějakého určitého úseku veřejné správy, tak i při jednání zaměstnanců (a to tak, aby toto jednání odpovídalo stanoveným pravidlům). Jde o soubor pravidel, která se odvíjejí od hodnot a principů té dané organizace - tím vymezují standart profesionálního jednání. Krokem, kterým se zaměstnanec nebo celý úsek veřejné správy zavazuje k dodržování etického kodexu, je podpis ne přihlášení se k danému etickému kodexu. Při porušení etického kodexu může dojít k postihu (např. zaměstnanci se může sáhnout na osobní ohodnocení), a to i přes to, že nemá právní platnost.²²

3.7.1. Studie OECD a její doporučení členským zemím

Česká republika byla součástí projektu o etice. Tento projekt byl pod záštitou OECD. Projekt probíhal v 15 zemích a byl reakcí na nedůvěru občanů jak ve vládu, tak ve veřejnou správu. Podle studie, se největší problém nacházel v přímém kontaktu veřejného a soukromého sektoru. Právě z tohoto kontaktu vzešlo nejvíce korupčních afér ve veřejné správě.

Toto doporučení spočívá v prosazování 12 principů ve veřejné sféře.

1. Etické standardy pro veřejnou službu musejí být jasné.

Úředníci pracující ve veřejné správě bezpodmínečně musejí znát základní principy a standardy, u kterých se dá předpokládat, že budou uplatňovány v jejich činnosti. Taktéž musejí znát meze chování, které jim přísluší. K tomuto slouží kodexy etického chování.

²² DOSTILA, J. a JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. 1.vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. Neříká citace s. 60-61

2. Etické standardy musí být zakotveny v právu.
Zde je důraz kladen na vytvoření právního rámce, který bude sloužit k vedení, kontrole, postihům nesprávného chování správních úředníků.
3. Veřejní úředníci musejí mít k dispozici etické vedení.
Zde hraje hlavní roli vzdělávání a školení úřednictva v etickém chování. Také etika vedoucích a poskytování rad úředníkům v etických otázkách.
4. Veřejní úředníci musejí znát svá práva a povinnosti, jsou-li vystaveni provinění.
Jde o ochranu úředníků, spočívající v existenci přesně psaných pravidel, v seznámení se s nimi a v neposlední řadě v jejich správném užívání.
5. Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování veřejných úředníků.
Úředníkům by měli jít příkladem politici, kteří prosazují legislativní a institucionální předpoklady tak, aby posílili etiku ve veřejné správě.
6. Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.
Jde o procesy transparentní a demokratické. Dále o zpřístupnění informací veřejnosti a uznání úlohy aktivních nezávislých médií.
7. Musí být jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.
Je nutností existence a dodržování jasných pravidel. Růst vzájemných vztahů vyžaduje zdůraznění významu hodnot veřejné správy a respektování partnery ze soukromého sektoru v plné míře.
8. Manažeři se musejí chovat eticky a podporovat etické chování.
Významnou modelovou roli mají manažeři v oblasti etického chování. Zejména pak pokud se jedná o jejich profesní vztahy k politickým vedoucím, ale i k ostatním zaměstnancům a občanům.
9. Řídící politika, postupy a praxe musí podporovat etické chování.
Není dostačující jen to, aby se úředníci veřejné správy chovali tak, aby neporušovali zákon (minimální standard). Proto je třeba při řízení vsunout soubor hodnot veřejné správy, ke kterým by měli směřovat.
10. Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.
Personální a platová politika by měla být zaměřena na vytváření vhodného prostředí pro etické chování úředníků.

11. Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.

Jedná se o odpovědnost úředníků jak vůči představeným, tak i vůči občanům. Odpovědnost je zaměřena dvěma směry a to na etiku a na výkon při dosahování výsledků. Mechanismy by měly sloužit jak vlastnímu úřadu, tak i celé vládě a hlavně umožňovat kontrolu.

12. Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.

Těmi jsou mechanismy pro odhalování provinění a jejich monitorování. I na tomto místě je potřeba zdůraznit úlohu vedoucích pracovníků, a to především při správném hodnocení situace.²³

Zde bych ráda uvedla příklad fungování ve Spojeném království. Zde byla roku 1994 ustavena Komise o standardech veřejného života, známá také jako Nolanova komise (podle Lorda Nolada, ten stál v jejím čele). Důvodem jejího zřízení byly jisté medializované skandály, které propukly ve veřejném životě a to především na půdě Parlamentu. Úkolem komise bylo prověřit aktuální stav standardů chování všech držitelů veřejného úřadu a navrhnout nezbytné změny k dosažení co nejvyšších standardů korektního chování ve veřejném životě. V této souvislosti bylo komisí navrženo sedm principů, jimiž by se měl řídit veřejný život:

- nezištnost,
- integrita,
- objektivnost,
- odpovědnost,
- otevřenost,
- čestnost,
- příkladné vedení.

Velké ohrožení etického chování zaměstnanců veřejné správy představuje oblast, ve které se úzce setkává politika se správou. Jak toto řešit? Některé země přijaly kromě Kodexu zabývajícího se etikou ve veřejné správě i Kodex etiky ministrů. Příklady, které uvádí studie OECD, jsou z anglosaského systému, například: Ministerský kodex UK (je vytvořen tak, aby byla chráněna nestrannost úřednictva při jednání ze strany ministrů). Závěrem zdůrazňovala studie OECD o etice nutnost zviditelňování pravidelné správy ze strany vlády, jakož i stanovení standardů. Toto je jediná cesta, jak získat důvěru veřejnosti ve veřejný sektor.

²³ POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2002. Nepřímá citace s.144-147

Studie OECD je první tohoto druhu. Nabízí podkladový materiál, který může sloužit členským zemím, ale i dalším pro řízení etiky ve veřejné správě. Dá se očekávat, že každá země si vytvoří vlastní závěry, které se budou nejlépe hodit na jejich území s ohledem na politické a administrativní tradice.²⁴

3.8. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v České republice

Tento kodex má velký (zásadní) význam v oblasti veřejné správy. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě byl schválen usnesením vlády České republiky číslo 270 ze dne 21. března 2001.²⁵ Jedním ze základních problémů je míra posuzování závažnosti dokumentu pro úředníky veřejné správy. Usnesení vlády je závazný dokument pro všechny zaměstnance správních úřadů. Problematické omezení však nalezneme v základním ustanovení. V článku 1 odst. 1 je stanoveno, že „kodex je doporučením pro zaměstnance správních úřadů a pro zaměstnance územních samosprávných celků“²⁶, v článku 1 odst. 2 se dozvíme, že „zaměstnanec vykonává vše nezbytné pro to, aby jednal v souladu s ustanovením Kodexu“²⁷. Z toho to jsem vyvodila závěr, že pro zaměstnance územních samosprávných celků nemůže být toto doporučení závazné (neboť vláda nemůže usnesením nic nařizovat). Naproti tomu závaznost pro zaměstnance správních úřadů by měla být jednoznačná. Domnívám se, že doporučující charakter těchto pravidel znehodnocuje dokument. Ve finále se jedná o jakési základní požadavky na výkon činnosti zaměstnanců veřejné správy. Zde je vhodné místo pro připomenutí některých pravidel tohoto kodexu. Na začátku se opět zdůrazňuje, že „veřejná správa je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni a s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochotou, a bez jakýkoliv předsudků“²⁸ (článek 2 odst. 1) s vyloučením možných diskriminačních postupů. „Zaměstnanec má objektivně rozhodovat a řešit záležitosti bez zbytečných průtahů a nemá jednat svévolně k újmě jakékoliv osoby“²⁹ (článek 2 odst. 3). Dalšími významnými ustanoveními jsou ty, podle kterých má „zaměstnanec jednat politicky nestranně“³⁰

²⁴ POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2002.

Nepřímá citace s.147-148

²⁵ Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 21. 3. 2001 [online]. Praha: Vláda České republiky [ci. 2. 11. 2014]. Dostupný z:

<http://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB>

²⁶ Tamtéž

²⁷ Tamtéž

²⁸ Tamtéž

²⁹ Tamtéž

³⁰ Tamtéž

(článek 4 odst. 1), „nemá vyžadovat ani přijímat dary, služby, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění“³¹ (článek 5 odst. 1), „nemá poskytovat ani nabízet žádné výhody spojené s jeho postavením pokud to zákon neumožňuje“ (článek 6 odst. 2). Pokud se zaměstnanec dostane do situace, kdy je „požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, odmítne a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému“³² (článek 7 odst. 2). Z dalších ustanovení bych ještě zmínila pravidlo, „že zaměstnanec neuvede vědomě v omyl“³³ (článek 6 odst. 3) a v neposlední řadě pravidlo, že „s informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá s potřebnou důvěrností a poskytne jim příslušnou ochranu. Přihlíží přitom k právu veřejnosti na přístup k informacím“³⁴ (článek 6 odst. 4).

Hlavním účelem Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě je podporovat etické standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat o tomto veřejnost. Kodex je závazný pro všechny zaměstnance veřejné správy té instituce, která ho přijala. Řádné a etické chování zaměstnanců má zásadní vliv na dobrou pověst úřadů. Při nedodržování etického kodexu hrozí úředníkům nejrůznější sankce.

Názory na etický kodex a jeho existenci jsou nejrůznější. Některé podporují myšlenku, že kodexy hrají klíčovou roli v zajištění etického chování. Odpůrci zase tvrdí, že tomu tak není. „Etické kodexy mohou být irelevantní tehdy, pokud nejsou součástí etické tradice ve veřejné správě, pokud se o nich nediskutuje a pokud zkrátka nežijí.“³⁵

Při porovnání českého kodexu s evropskými dokumenty stejného zaměření zjistíme, že není tak obsáhlý jako evropské. Je složen pouze z preambule sedmi článků.

³¹ Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 21. 3. 2001 [online]. Praha: Vláda České republiky [ci. 2. 11. 2014]. Dostupný z: <http://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB>

³² Tamtéž

³³ Tamtéž

³⁴ Tamtéž

³⁵ POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2002., s.145

4. ETICKÁ PROBLEMATIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY S OHLEDEM NA KONCEPT DOBRÉ SPRÁVY

Zásadním (nikoliv jediným) problémem, který se týká etiky ve veřejné správě, je korupce. Problémy týkající se etiky jdou napříč všemi činnostmi veřejné správy, a proto se týkají mnoha profesí. Když mluvíme o etické problematice nelze nevycházet ze znalostí historie, tradic, zkušeností a s generacemi ověřených modelů chování. Toto nás posiluje a zároveň je pro nás motivací k hledání systému, řádu, obsahu věcí, a nikoliv pouhé prázdné formy. V současné době v souvislosti s etikou hovoříme o ztrátě tradičních hodnot a také o vzniku nových modelů chování.

4.1. Dobrá správa

Pro tento výraz je anglický ekvivalent „Good Governance“. Pod těmito pojmy se skrývá metoda řízení, která je navržena tak, aby bylo dosaženo trvalého ekonomického, sociálního a institucionálního rozvoje. Také jde o podporu vyváženosti mezi státy, občanskou společností a trhem. Při tvoření těchto záměrů je vyžadována aktivita a spolupráce ze strany občanů. Koncept dobré správy můžeme vnímat jako správné řízení lidí nebo organizací. Jasná definice prozatím není, místo definic se setkáváme spíše se seznamem zásad, principů a úloh, které naplňují koncept dobré správy. Několik posledních let je problematika dobré veřejné správy ve středu pozornosti Evropské unie i orgánů Rady Evropy.

4.2. Etická problematika veřejné správy s ohledem na koncept dobré správy

Při rozhovoru o dobré správě nesmíme zapomenout na důležitý institut a to na Veřejného ochránce práv (nebo-li ombudsmana). Tento institut, sehrávající v naší problematice důležitou roli, existuje od roku 2000, v naší zemi nemá historickou tradici a není ústavně zakotven. V České republice jako první shrnul své praktické zkušenosti. Jako inspirace mu posloužil Etický kodex dobré správní praxe Evropské unie, ale i další mezinárodní dokumenty. Sestavil principy dobré správy: soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.³⁶

³⁶ Principy dobré správy [online]. Brno: Veřejný ochránce práv. [cit. 9 .1. 2015]. Dostupný z: <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>

Zakotvení Veřejného obhájce práv nalezneme v zákoně číslo 349/1999 Sb., o veřejném obhájci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Institut Veřejného ochránce práv nedisponuje rozhodovací pravomocí. Proto ho od úplného vzniku provází otázka, zda má tento institut význam. S odstupem času můžeme konstatovat, že zřízení Veřejného ochránce práv byla správná volba. Tento institut odhaluje nedostatky ve veřejné správě a zveřejňuje je. Veřejnému obhájci přichází mnoho podnětů, nejvíce se jich týká zdravotnictví (zhruba jednu třetinu podaných stížností). Každodenním chlebem je pro Veřejného obhájce práv řešení problémů, které se týkají porušení práv občanů a nevhodného jednání ze strany institucí, které jsou v rozporu s principy demokratického právního státu a principy dobré správy.

4.3. Profesní etika

Pro příklad profesní etiky si dovolím uvést lékařskou profesi. Tato profese se nachází na samém vrcholu žebříčku prestižních povolání. Každý lékař, který chce vykonávat lékařské povolání na území České republiky, musí být členem České lékařské komory (dále jen ČLK), orgánu profesní správy. ČLK je stavovskou organizací, která vznikla na základě zákona číslo 220/1991 Sb. (ve znění pozdějších předpisů), o České lékařské komoře, České stomatologické a České lékárnické komoře. Česká lékařská komora vydala Etický kodex lékařů (je to stavovský předpis). Tento etický kodex je závazný pro všechny lékaře. Je dalším příkladem etického kodexu, můžeme tedy provést určité srovnání s kodexem ve veřejné správě.

Lékařské povolání je velmi náročné a obsahuje velkou míru odpovědnosti, protože chrání nejcennější hodnoty člověka a to život a zdraví. Právě proto jsou na lékaře kladeny vysoké morální, ale i odborné požadavky a to nejen jednotlivcem, ale i celou společností. Toto je důvodem, proč jsou u takto náročných povolání přijímány etické kodexy. Lékařská etika obsahuje kromě léčby například i komunikaci s pacientem, ale i vhodný přístup a pochopení. „*Lékařská etika odpovídá na to, z jakých principů má lékař vycházet a jak se má chovat, aby vyhověl všem požadavkům.*”³⁷ Lékaři často dělají rozhodnutí pod časovým tlakem a v tíživých podmínkách, a proto je velmi důležité, aby jak lékař, tak pacient znal právní

³⁷ MATOCHOVÁ, S. *Etika a právo v kodexu lékařské etiky*, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 49

předpisy. Profesionální etika není pouze záležitostí lékařskou, ale můžeme se s ní setkat i u mnoha jiných povolání.

4.4. Prezident Nejvyššího kontrolního úřadu

Etika ve veřejné správě není pouze teorií, ale je součástí reálného života. Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) je nezávislým kontrolním orgánem. Nevykonává veřejnou správu, ale jeho činnost souvisí s principy dobré správy. Hlavním úkolem NKÚ je kontrola správy věcí veřejných, dále zjišťování z jakých důvodů se kontrolované osoby chovají nevhodně a neefektivně při správě veřejných prostředků státu. Jde tedy o kontrolní orgán, který trestá a vyžaduje etické chování nejen po ostatních, ale i on sám se tak chová.

4.5. Korupce

Pojem korupce pochází z latinského slova *corrumpere*, které můžeme přeložit jako zkazit. V pojetí naší doby hledáme pod pojmem korupce spíše podplácení, zpronevěru, morální selhání nebo prostě zneužití veřejné moci pro soukromé účely. Samozřejmě představa o korupci se v každé zemi liší, proto jí nelze jednoznačně definovat. V korupci můžeme spatřovat prvek, který ohrožuje právní stát jako takový, ale i demokracii a lidská práva. Korupce také může narušovat hospodářskou soutěž. Zároveň nekoresponduje se sociální spravedlností a slušností.

4.5.1. Vznik korupce, podmínky a příčiny

Kde se vůbec vzala korupce a korupční jednání? Pro účely své práce jsem se rozhodla uvést dvě podmínky vzniku:

- Malá vytrvalá (každodenní) korupce (úplatkářství) související s činností orgánů veřejné správy a také územní samosprávy na úrovni obcí, krajů a dalších institucí. Je to spojeno s rozhodováním, vyjádřením, uložením, nebo vypracováním posudků a dalších úkonů, prováděných ve sféře veřejné správy.
- Velká hospodářská korupce související s privatizací, restrukturalizací velkých průmyslových společností. Objevuje se především v místech, kde se nachází velký zahraniční kapitál. V neposlední řadě se vyskytuje při rozhodování o státních zakázkách či dotacích.³⁸

Pokud jde o příčiny korupce, můžeme říci, že jde o jakousi systémovou chybu vzniklou z nedostatků, které se nachází ve formálních pravidlech (zákon-

³⁸ GEFFERT, R. *Etika vo verejnej sprave*, 1. Vydání, Košice: Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2010, s. 110

ných i podzákoných předpisech), ale také z neformálních předpisů (narušení morálních hodnot). Aby mohl být boj s korupcí účinný, musí být správně určeny její příčiny.³⁹

Aby bylo možné odstranit formální nedostatky, měla by být větší transparentnost pravidel, dále jasný a přesný výklad, který platí pro všechny. Tyto zásady nalezneme v právním řádu každého demokratického, právního státu. Na druhou stranu nejasnost, nestálost a nepředvídatelnost zákonných a podzákoných předpisů napomáhá k vytváření prostoru pro korupční jednání.⁴⁰

4.5.2. Kontrolní mechanismy k zamezení korupčního jednání

Kontrolní mechanismy sehrávají hlavní úlohu v boji proti korupci. Pokud tyto mechanismy nevykonávají svou úlohu tak, jak mají, a nenastane-li náprava, nastává opět vhodná situace pro korupční jednání. NKÚ jako i další instituce pověřené státní kontrolou mají konat v souladu se zákony precizně a nezpochybnitelně svou činnost k zamezení korupčního jednání.

Díky médiím máme možnost se dozvědět, jak korupce prorůstá všemi možnými sférami. Média nás informují například o korupci v justici, státního zastupitelství a státní správy. Pokud zde mohu vyjádřit svůj názor, je velmi důležité bojovat proti korupčnímu jednání. S bojem proti korupci mohou napomáhat nevládní neziskové organizace jako je například Transparency International – TIC. Činnost této organizace spočívá v mapování korupční situace nejen v naší zemi a zároveň se podílí na jejím omezení.

4.5.3. Důsledky korupce

V této malé kapitole je hlavním dokumentem Strategie vlády v boji proti korupci. Tato strategie je sice na roky 2011 a 2012, ale mým předpokladem je, že strategie je v současné době stejná nebo velmi podobná. Strategie vlády shrnuje důsledky korupce takto:

- Korupce zpochybňuje princip rovnosti před zákonem.
- Nepodporují se nejschopnější ale ti, co mají konexe.
- Korupce poškozuj hospodářskou soutěž a snižuje konkurenceschopnost.
- Vede k přijímání neadekvátních rozhodnutí.
- Korupce přispívá k rozšiřování organizovaného zločinu.

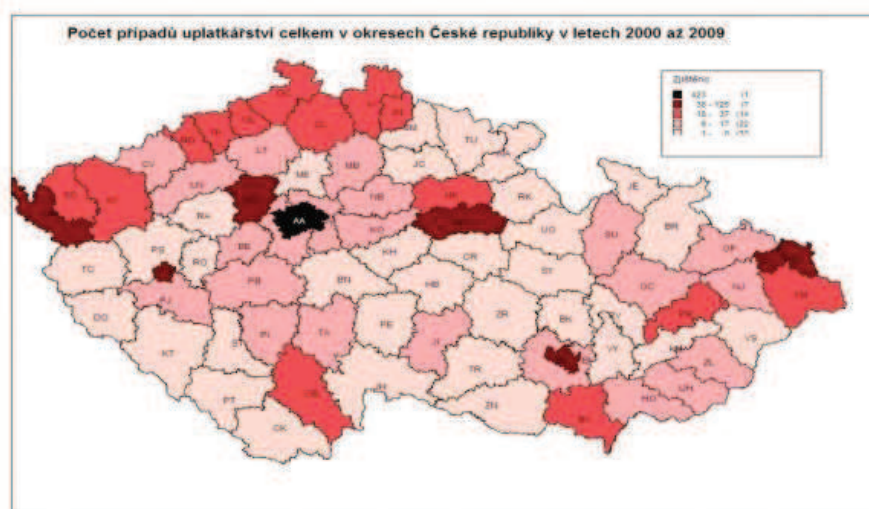
³⁹ GEFFERT, R. *Etika vo verejnej sprave*, 1. Vydání, Košice: Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2010, s. 112

⁴⁰ GEFFERT, R. *Etika vo verejnej sprave*, 1. Vydání, Košice: Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2010, s. 113

- V důsledku korupce klesá důvěra občanů v právní stát.⁴¹

Velmi důležitou záležitostí je veřejné mínění. Veřejné mínění totiž vytváří tlak na veřejné činitele, aby oblasti korupce bylo věnováno dostatek pozornosti. Neméně důležitou záležitostí je veřejná kontrola konající se nad výkonem veřejné správy. Tato kontrola je prováděna nejrůznějšími občanskými sdruženími, nevládními organizacemi nebo médii.

Součástí této kapitoly je i mapka korupce v jednotlivých oblastech České republiky. Je na ní velmi pěkně vidět, které oblasti jsou nejvíce prorostlé korupčním jednáním.



Mapka č. 1: Počet případů úplatkářství celkem v okresech ČR v letech 2000-2009

42

4.5.4. Klientelismus a korupce

Pojem klientelismus je v politice a veřejné správě spojován s konexemi a protekcí. Jde o vztah vedoucí k pokřivení a následně ke korupčnímu jednání. Mohli bychom tedy říci, že je jakýmsi prvopočátkem korupčního byznysu. Můžeme ho ovšem vidět i z pohledu jakési schopnosti taktizovat nebo hrát hru, být tzv.: „s každým zadobře”. Kdyby šlo o přirozené vztahy, byla by tato snaha pozi-

⁴¹ Ministerstvo vnitra České republiky [online], *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*[cit. 9. 1. 2015]. Dostupný z: < <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>>

⁴² Ministerstvo vnitra České republiky [online], *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*[cit. 9. 1. 2015]. Dostupný z: < file:///C:/Users/doma/Downloads/Strategie_vlady_v_boji_proti_korupci_na_obdob%C3%AD_let_2011_a_2012%20(1).pdf>

tivem, ale v případě klientských vztahů jde spíše o neupřímné gesto. Bohužel se takovéto jednání stává vžitou zvyklostí.⁴³

V tomto systému často dochází k hospodářskému úpadku státu. Ale také k narušování mezilidských vztahů. To může mít za následek deformaci společnosti. Z mého pohledu toto může vést k deprivaci jednotlivců ze života v takto poškozené společnosti.

5. EMPIRICKÁ SONDA

Tato kapitola je zaměřena na mé dotazníkové šetření. Toto šetření se týká etiky ve veřejné správě a etických kodexů. Výzkum jsem realizovala v České republice. Cílem tohoto šetření bylo zmapovat povědomí zaměstnanců ve veřejné správě v oblasti etiky.

Základní parametry výzkumu:

1. Vzorek: 100 kompletně vyplněných dotazníků
2. Metoda: dotazníkové šetření
3. Důvod: povědomí zaměstnanců ve veřejné správě v oblasti etiky a etických kodexů

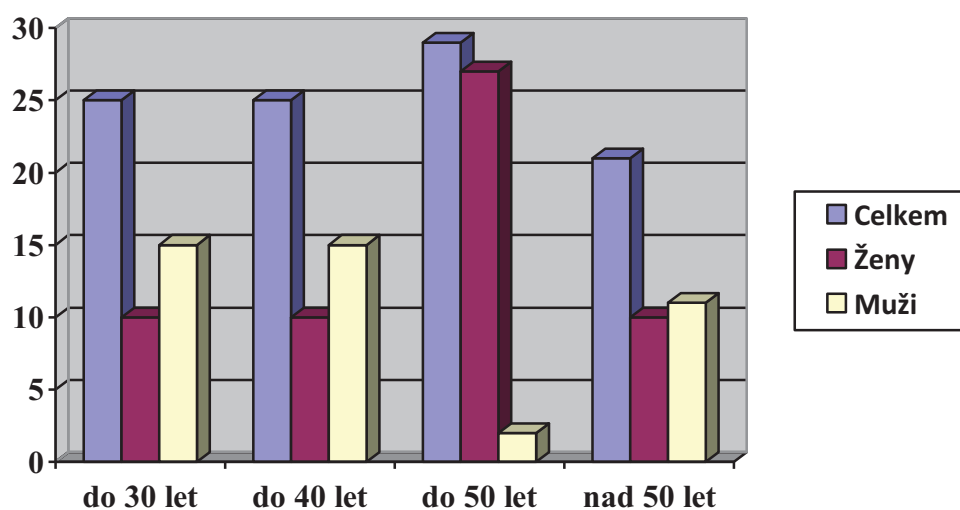
Otázka číslo 1 – Pohlaví.



⁴³ GEFFERT, R. *Etika vo verejnej sprave*, 1. Vydání, Košice: Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2010, s. 120-121

Tato otázka je klasickou dotazníkovou otázkou, do dotazníku jsem jí umístila proto, aby se v dalších otázkách dalo zjistit, jak na určitou věc nahlíží muži a jak ženy. Jak je z grafu patrné podařilo se mi získat dotazníky od obou pohlaví téměř shodně. Musím, ale dodat, že sehnat muže, kteří by dotazníky vyplnili, bylo obtížnější, protože ve veřejné správě bývají zaměstnaný spíše ženy. Odpovědělo 57 žen a 43 mužů.

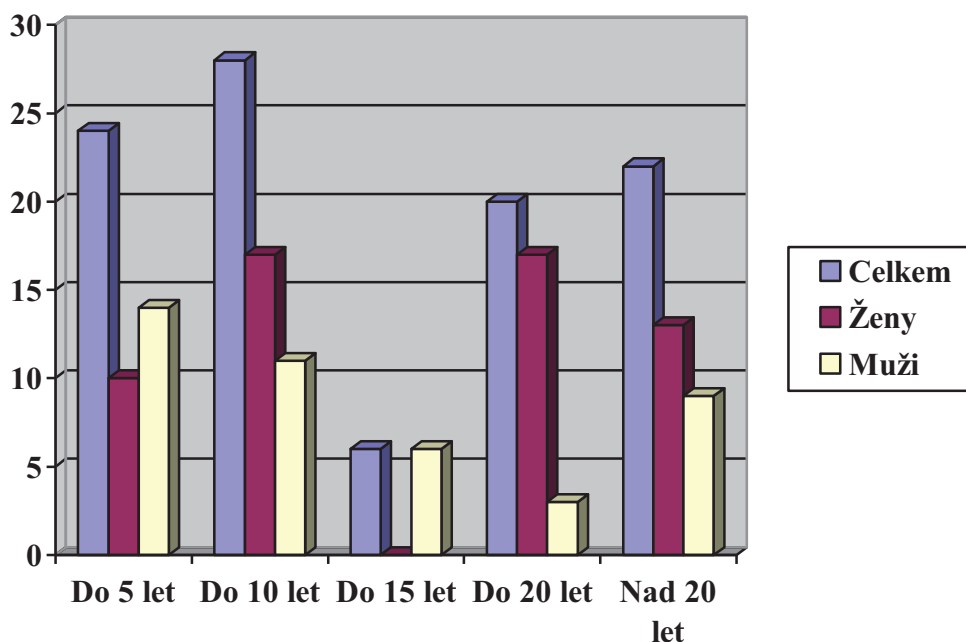
Otázka číslo 2 – Věk.



Otázka věku zde byla umístěna pro celkový pohled na dotazovanou skupinu. Věkové skupiny byly zastoupeny ve velmi podobném poměru, skupina do 30 let obsahuje 25 respondentů, z toho bylo 10 žen a 15 mužů. Skupina do 40 let obsahuje také 25 respondentů, z toho bylo 10 žen a 15 mužů. Skupina do 50 let obsahovala největší počet respondentů a to celkem 29, z tohoto počtu bylo 27 žen a pouze 2 muži. Naopak nejslabší skupinou byla skupina nad 50 let, zde bylo celkem 21 respondentů, z toho 10 žen a 11 mužů.

Bylo pro mě překvapující, že nejsilnější skupina byla ve věku do 50 let zastoupena především ženami. Největší výkyv, patrné z grafu. Dalo by se z tohoto usoudit, že věkové skupiny jsou zastoupeny téměř stejnorodě, až na skupinu do 50 let.

Otázka číslo 3 – Jak dlouho pracujete ve veřejné správě? (není podmínka setrvání na jedné pozici)



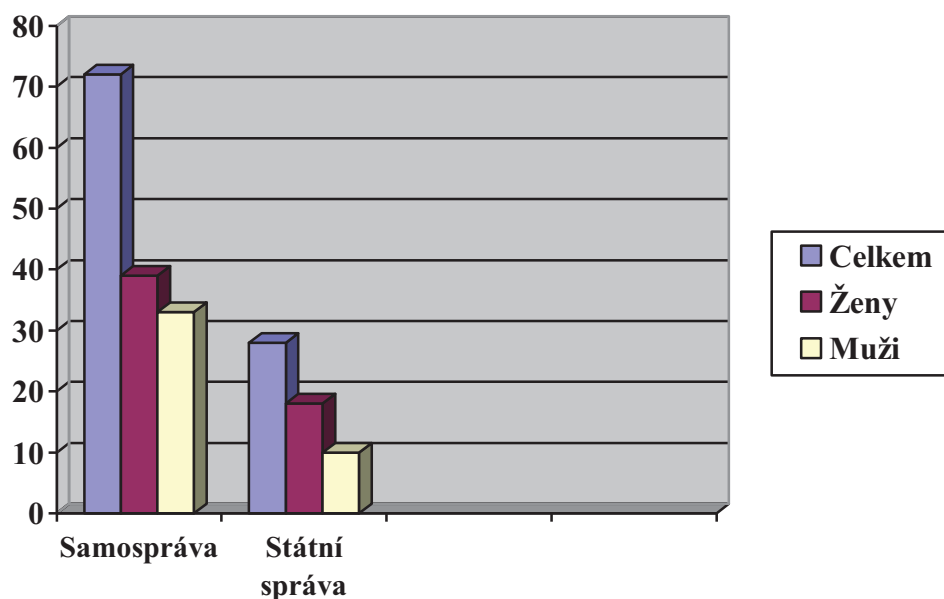
Tato otázka byla do dotazníku dána hlavně kvůli zjištění, jak dlouho zaměstnanci pracují ve správě. Nebylo nutné, aby setrvali na jedné pozici, nebo na jednom pracovišti, protože jsem si vědoma toho, že pracovníci mohou přestupovat z pozice na pozici (například, když si dodělají potřebné vzdělání), nebo z odboru na odbor (pokud jejich vzdělání nebo praxe více odpovídají preferencím uvolněného místa).

Je zajímavé, že podle grafu je práce ve veřejné správě spíše zaměstnáním dlouhodobým. Což je jistě z jedné strany dobře, protože může vzniknout odborný zkušený personál, který je schopen se po pracovišti dobře pohybovat a v problematice se rychleji a lépe orientovat. Na druhou stranu si musím klást otázku, zda u takto dlouhodobě zaměstnaných (zvláště na jedné pozici) úředníků nedochází k syndromu vyhoření? Jelikož se mi tato problematika zdála být velmi zajímavá, osobně jsem se šla některých respondentů zeptat. Všichni byli zaměstnanci Magistrátu města Plzně (ne všichni jednoho odboru). Bylo mi řečeno, že aby se zaměstnavatel vyhnul právě tomuto syndromu, mají pracovníci Magistrátu města Plzně tzv. opatření proti syndromu vyhoření. Mohou na den či dva jít mimo své pracoviště na jiné a tam den vypomáhat. Musím sama za sebe říci, že toto se mi zdá být krok správným směrem.

Z grafu je patrné, že nejméně obsazenou skupinou jsou úředníci zaměstnaní do 15 let, mezi ženami nebyla tato odpověď ani jednou a mezi muži pouze v 6%. Nejvíce respondentů se zařadilo do skupiny do 10 let a to celých 28% všech dotazovaných, z toho bylo 17 žen a 11 mužů. Nejvíce mužů (14 odpovědí od mužů) se zařadilo do skupiny do 5 let. Naopak nejvíce žen (17 odpovědí od žen) se zařadilo do skupiny do 10 let a do 20 let.

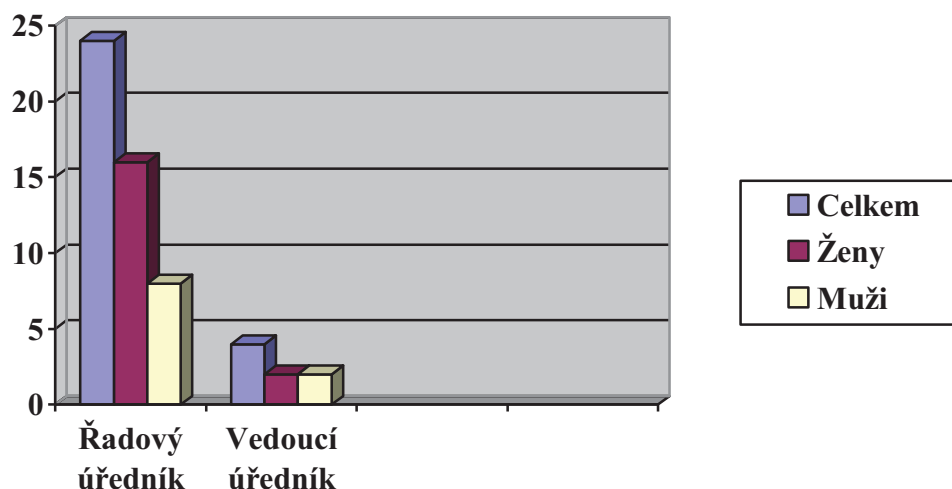
Z toho usuzuji, že zaměstnání ve veřejné správě, je bráno spíše jako dlouhodobé a fluktuace zde není tak vysoká jako například v soukromém sektoru. Což přispívá snaze mít dobře zaučený personál, ovšem musíme zde uvést i skutečnost, že stane-li se někdo zaměstnancem veřejné správy, ještě nutně neznamená, že má jakousi „definitivu“ (zajištění práce až do důchodu).

Otázka číslo 4 – Vyberte kam spadáte (státní správa nebo samospráva)

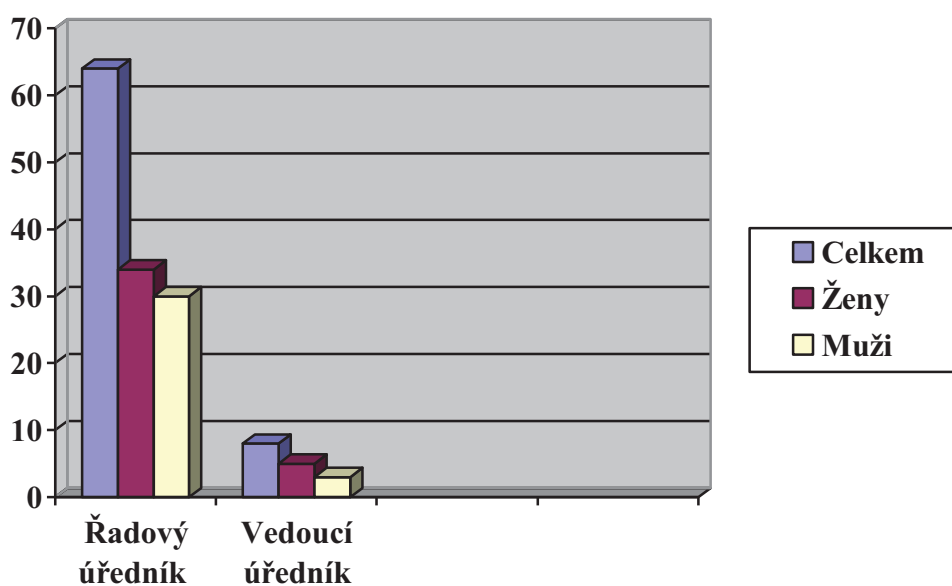


Tento graf ukazuje to, jak byli respondenti rozmístěni dle správy. Musím zde dodat, že toto je zkreslené i mou osobou (tento výsledkem je odrazem toho, kam se mi povedlo dotazníky „protlačit“). Mým prvotním záměrem bylo, aby toto zastoupení bylo 50:50, ale jak je patrné, tak se mi to nepovedlo. Ze samosprávy jsem obdržela 72 dobře a úplně vyplněných dotazníků. Ale dle grafu mohu zhodnotit to, že zastoupení mužů a žen jak v samosprávě, tak ve státní správě, je téměř vyrovnané.

Otázka číslo 5 – Postavení, které v instituci zastáváte. (řadový úředník, vedoucí pracovník)

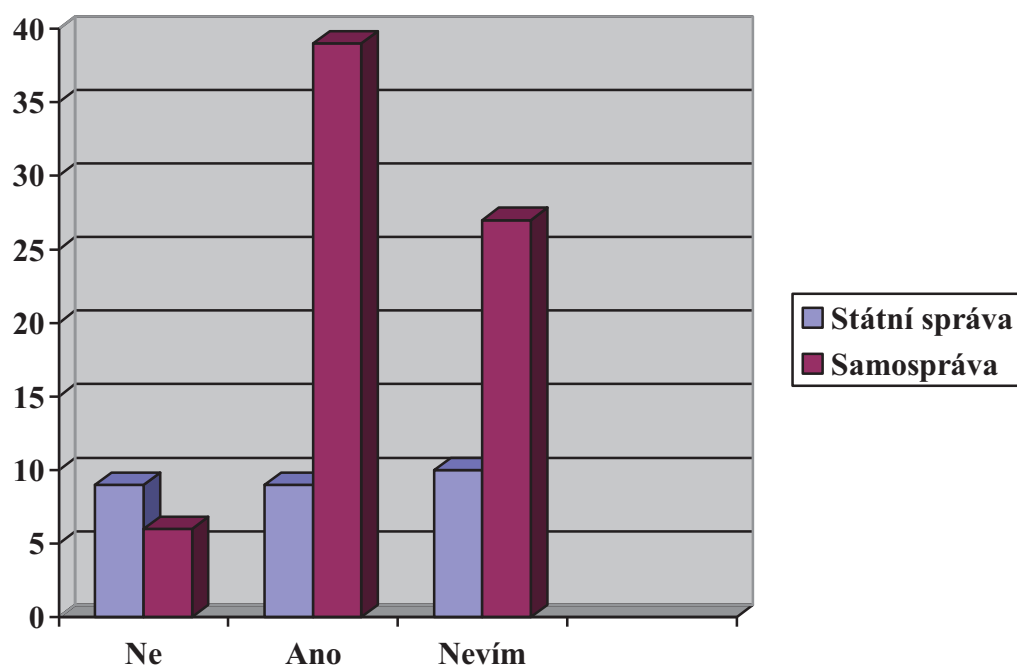


Tuto otázku jsem se rozhodla vyhotovit ve dvou grafech a to s ohledem na rozdělení na státní správu, která je znázorněna v grafu výše. Jsem ráda, že se našli i vedoucí úředníci, kteří vyplnili dotazník, protože jsou důležitým vzorkem. Jejich pohled na etiku ve veřejné správě i na kodex může být jiný. Vedoucích úředníků je celkově méně jak ve státní správě, tak v samosprávě. Je to logické, protože kdyby na každého řadového úředníka připadal jeden vedoucí úředník, asi by správa nemohla fungovat efektivně. Z grafu je patrné, že odpověděli 4 vedoucí úředníci a 24 řadových úředníků.



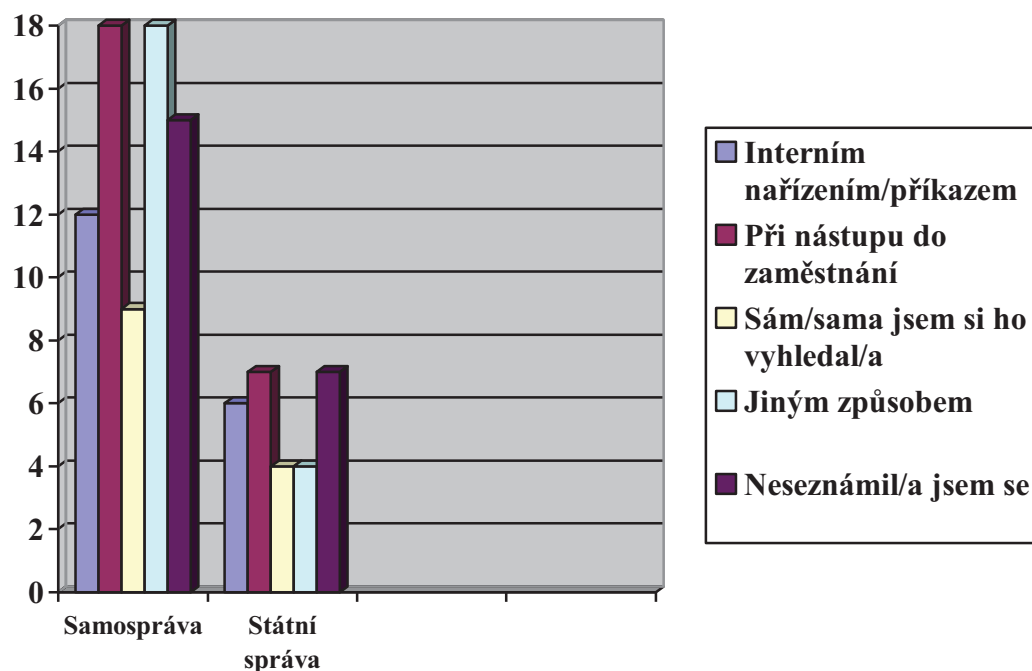
Tento graf je pro samosprávu. I zde je patrné, že vedoucích úředníků je méně, opět to odpovídá logice. Zde odpovědělo celkem 64 řadových úředníků (z toho 34 žen a 30 mužů) a 8 vedoucích úředníků (z toho 5 žen a 3 muži). Na první pohled to vypadá, že gendrově je to vyrovnané, ale ve skutečnosti je více žen.

Otázka číslo 6 – Přijal Váš úřad Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy?



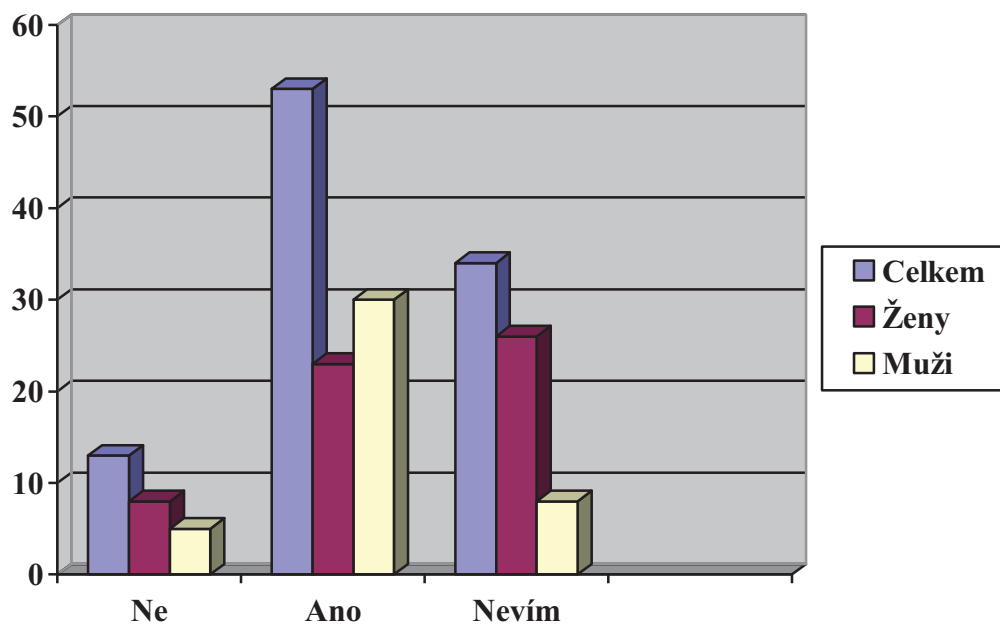
Graf zaměřený na povědomí úředníků, zda-li jejich úřad přijal Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Z grafu vyplývá, že 48% respondentů ví (nebo se domnívá), že na jejich pracovišti byl tento kodex přijat. Velkým překvapením zde je, že 37% respondentů neví, jestli na jejich pracovišti byl či nebyl tento kodex přijat (více se to týká samosprávy, ale jejich respondentů bylo také více). Tento výsledek pro mě byl velice zajímavý, protože jsem se domnívala, že všichni budou vědět, zda byl nebo nebyl přijat výše zmíněný kodex. Musím si zde klást otázku, jak je možné, že úředníci nevědí, jestli se mají řídit dle kodexu nebo ne. Bohužel byly dotazníky anonymní, a tak jsem neměla možnost se respondentů, kteří odpověděli neví, zeptat.

Otázka číslo 7 – Jak jste se seznámil/a s Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy?



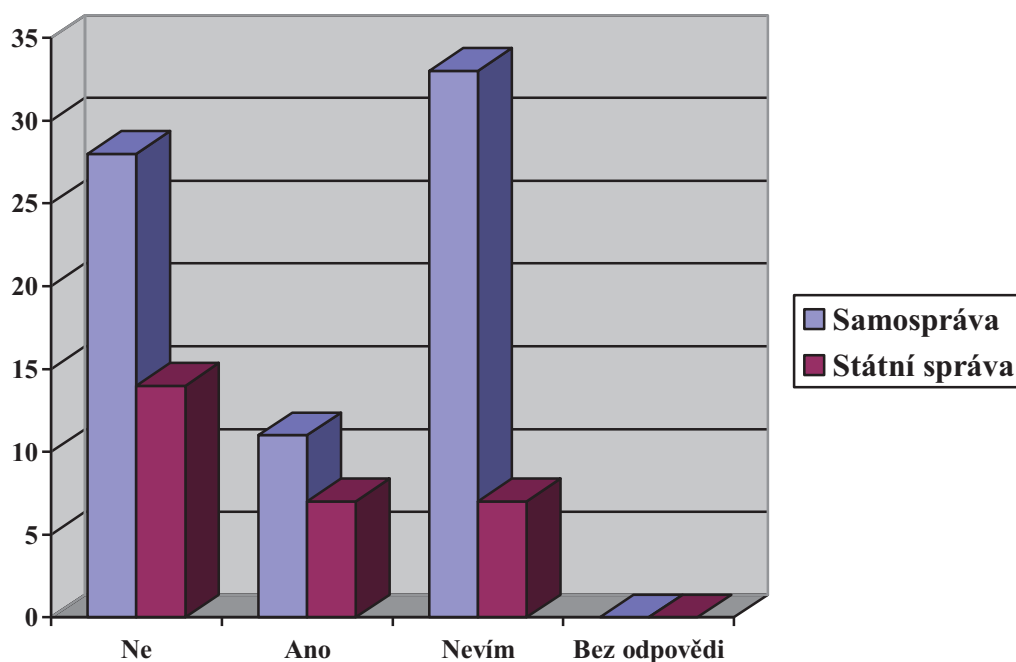
Graf je rozdělen na samosprávu a státní správu hlavně kvůli možnosti porovnání. Jak v samosprávě, tak ve státní správě si nejvíce respondentů (a to 25%) vybralo odpověď, že byli seznámeni s kodexem při nástupu do práce. Nezanedbatelné procento respondentů se s kodexem neseznámilo vůbec (a to celkem 22%). Toto pro mě bylo velmi překvapující a poměrně nezanedbatelné procento. Očekávala jsem, že toto zastoupeno vůbec nebude. Zároveň mohu říci, že potěšujícím zjištěním je, že jsou i úředníci, kteří se o tuto problematiku zajímají z vlastní vůle (a to 13% respondentů). Dle mého názoru je třeba úředníky s kodexem seznámit hlavně proto, že záměrem České republiky je mít dobře kvalifikované, odborné a spolehlivé zaměstnance pracující ve veřejné správě.

Otázka číslo 8 – Je podle Vás důležité právní zakotvení etických principů a standardů?

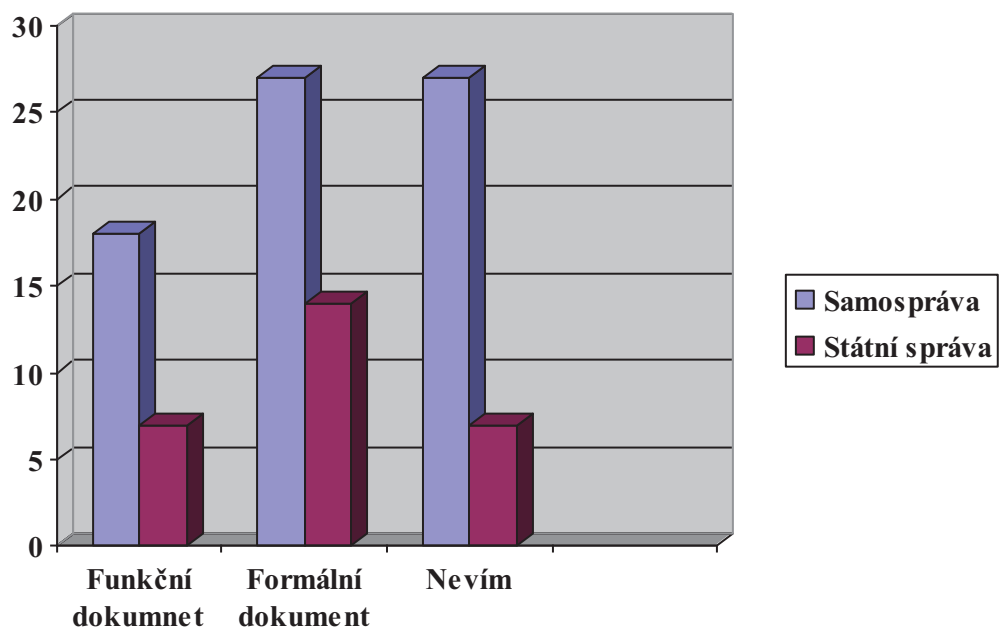


Otázka na důležitost zakotvení etických principů. Tato otázka byla do dotazníku dána kvůli pohledu samotných úředníků na tuto problematiku. Jen 13% respondentů označila odpověď ne. A nejvíce a to 53% se domnívá, že zakotvení je důležité. 34% označilo odpověď nevím, toto je poměrně zajímavé. Musím se ptát, proč úředníci označili odpověď nevím. Je to snad jejich nezájmem o problematiku? Nebo se jim zakotvení etických principů zdá být zbytečným? Bohužel jsem neměla možnost zjistit na pohled samotných úředníků, protože byl dotazník anonymní.

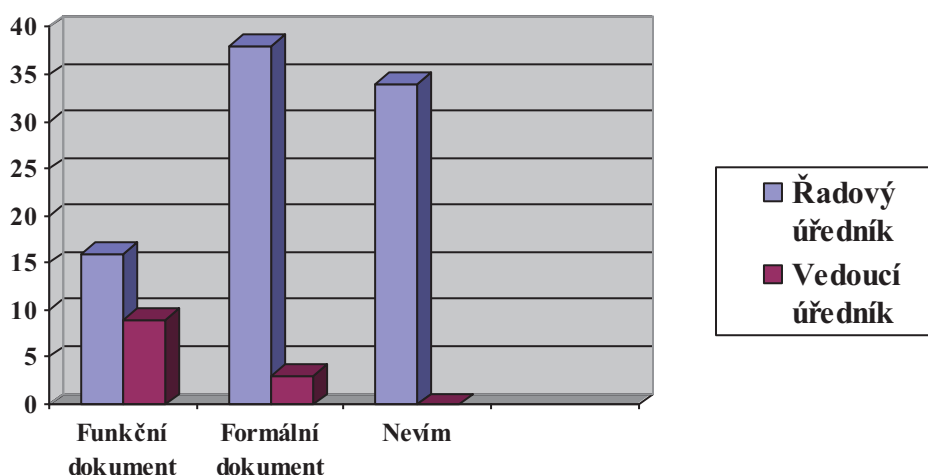
Otázka číslo 9 – Máte na svém pracovišti jiný dokument upravující oblast etiky?



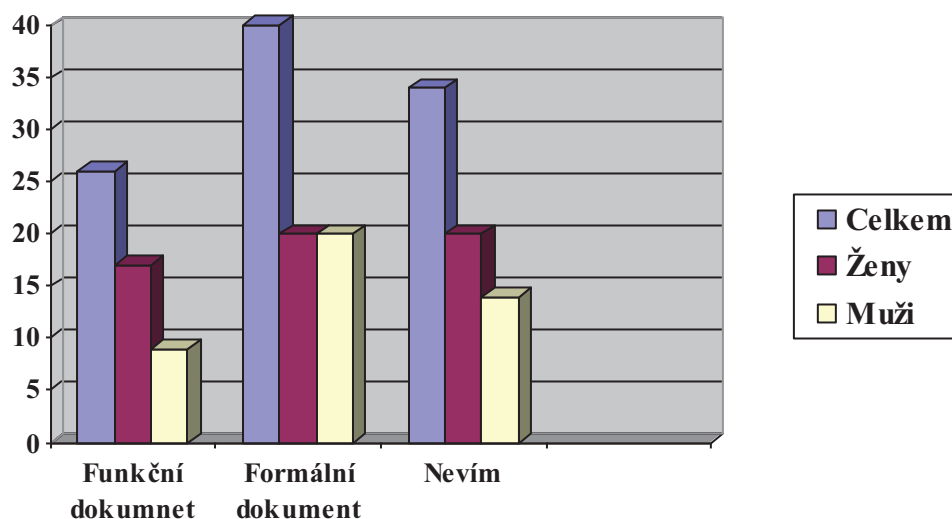
Otázka týkající se jiných dokumentů na oblast etiky byla do dotazníků dána z důvodu toho, že celý výzkum se týkal jednoho konkrétního Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, a tak zde byl dán prostor i pro jiné kodexy. V 48% odpovědí bylo ne a to především v samosprávě (28%). Úředníci samosprávy také hojně označovali odpověď nevíím (a to v 33% dotazníků). Zastoupena byla i odpověď ano a to v 18% dotazníků, je zde tedy patrné, že dotazovaní respondenti mají i další nebo jinou úpravu etiky a etického chování.



Názor na uplatnění kodexu v instituci, ve které pracují jednotliví respondenti. 41% (úředníci státní správy 14% a samosprávy 27% ze všech dotazníků) dotazovaných zvolila odpověď, že je to formální dokument, což je více než jsem čekala. 34% úředníků si vybralo odpověď nevím (7% úředníci ze státní správy a 27% úředníci samosprávy – z celkového počtu dotazovaných). Že je to funkční dokument zvolilo pouze 25% respondentů (z celkového počtu dotazníků 7% ze státní správy a 18% ze samosprávy).

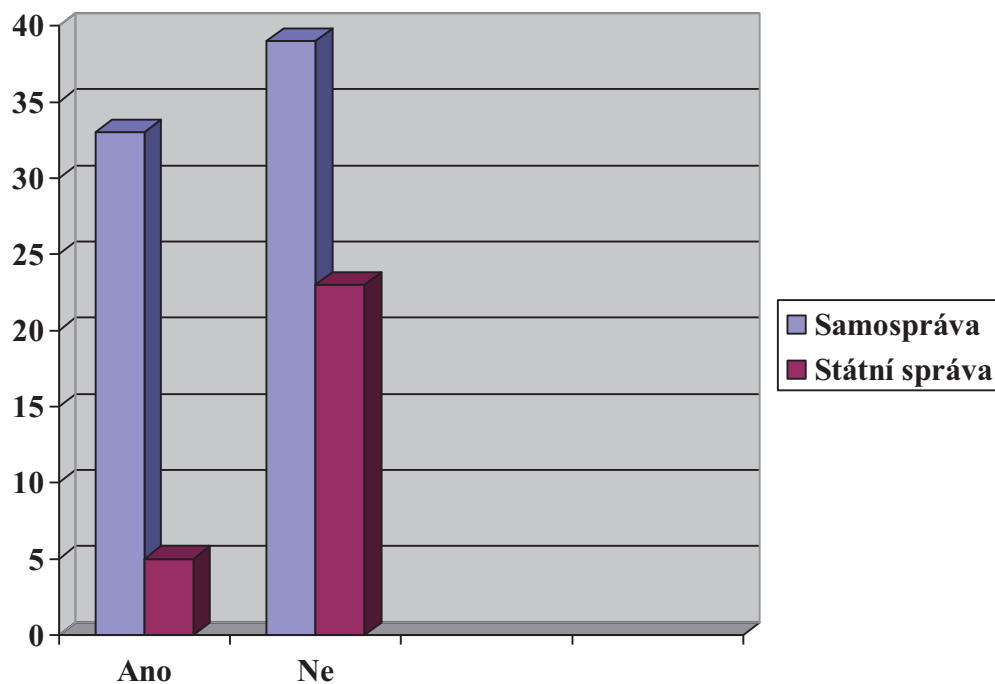


Pro názornost této otázky jsem zařadila ještě tento graf, kde máme možnost vidět, jak na tuto otázku odpověděli řadový úředníci, kteří v 38% odpověděli, že jde pouze o formální dokument. Zatímco vedoucí úředníci nejčastěji dávali odpověď, že je to funkční dokument a to v 9% (ze všech dotazovaných).



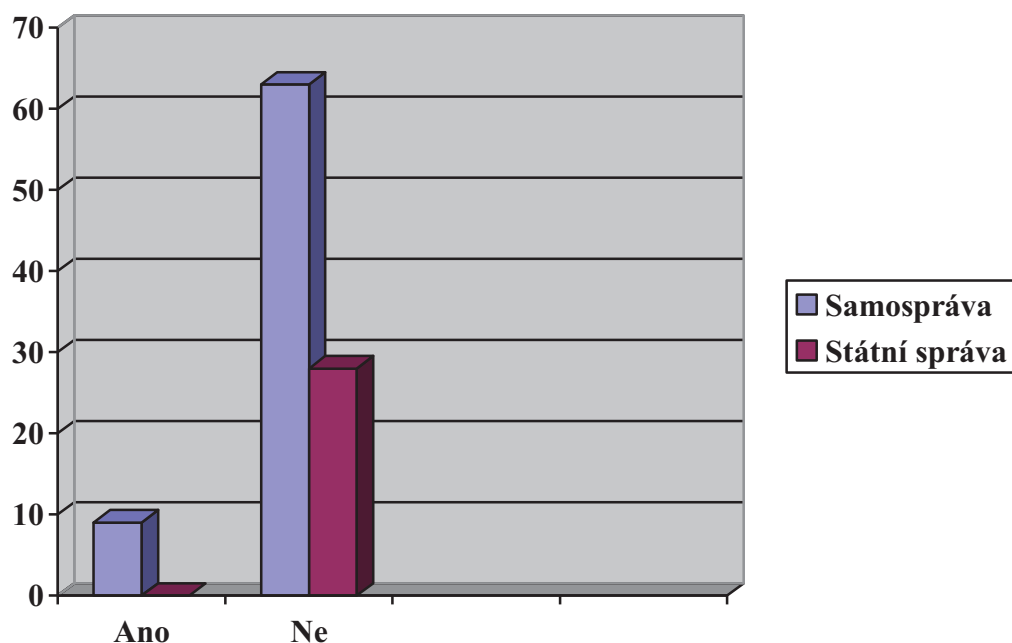
Pro úplnost této otázky jsem ještě připojila rozdělení na ženy a muže. Shodli se v tom, že jde o formální dokument a to v 40% všech dotazovaných (muži a ženy jsou zde v souhře a to po 20% všech dotazovaných). Naopak více žen odpovědělo, že neví (20%, mužů pouze 14% ze všech dotazovaných).

Otázka číslo 11 – Jste školeni v oblasti etiky?



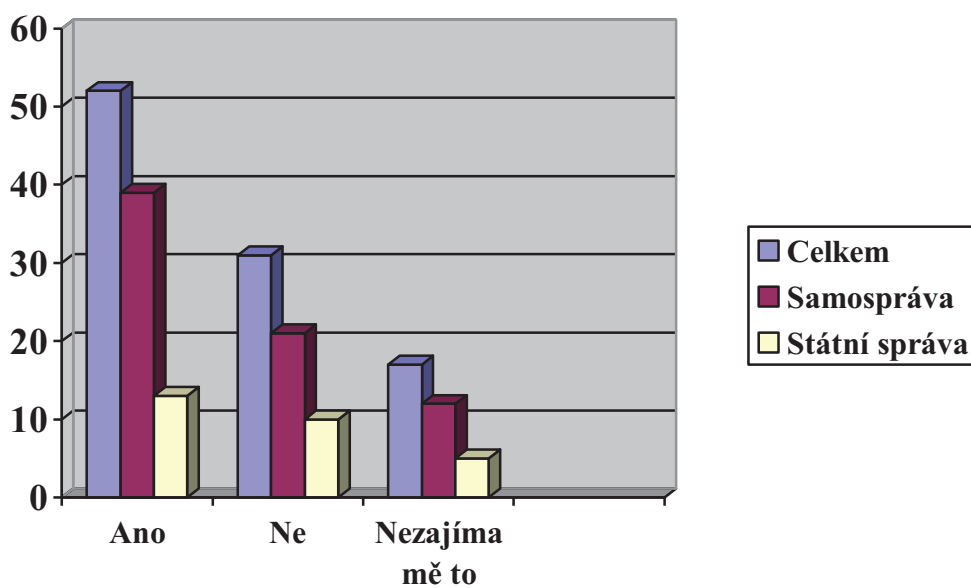
Podle tohoto grafu můžu konstatovat, že úředníci spíše volili odpověď ne a to v 62% všech dotazovaných (úředníci samosprávy v 39% a státní správy v 23% - všech dotazovaných). Odpověď ano zvolilo více úředníků samosprávy (toto je způsobeno i tím, že ve vzorku byli více zastoupeni než úředníci státní správy). Dle tohoto výsledku usuzuji, že v oblasti etiky úředníci spíše školeni nejsou, což se mi nezdá být krok správným směrem.

Otázka číslo 12 – Je Kodex etiky zaměstnanců nebo jiný dokument obsahující etiku chování přílohou Vaší pracovní smlouvy?



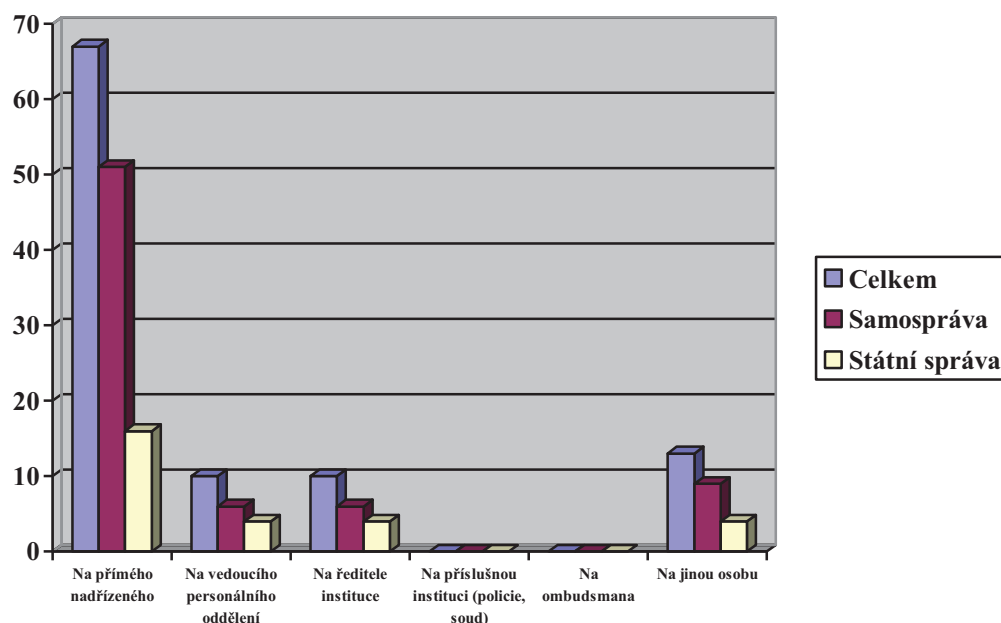
Z toho grafu je patrné, že většina odpovědí byla ne a to v 91% ze všech dotazovaných. Z respondentů, kteří odpověděli ano, nebyl ani jeden ze státní správy a ze samosprávy jich zbylých 9% odpovědělo ano (a to ze všech dotazovaných).

Otázka číslo 13 – Víte, kde najdete aktuální znění Kodexu etiky úředníků a zaměstnanců veřejné správy?



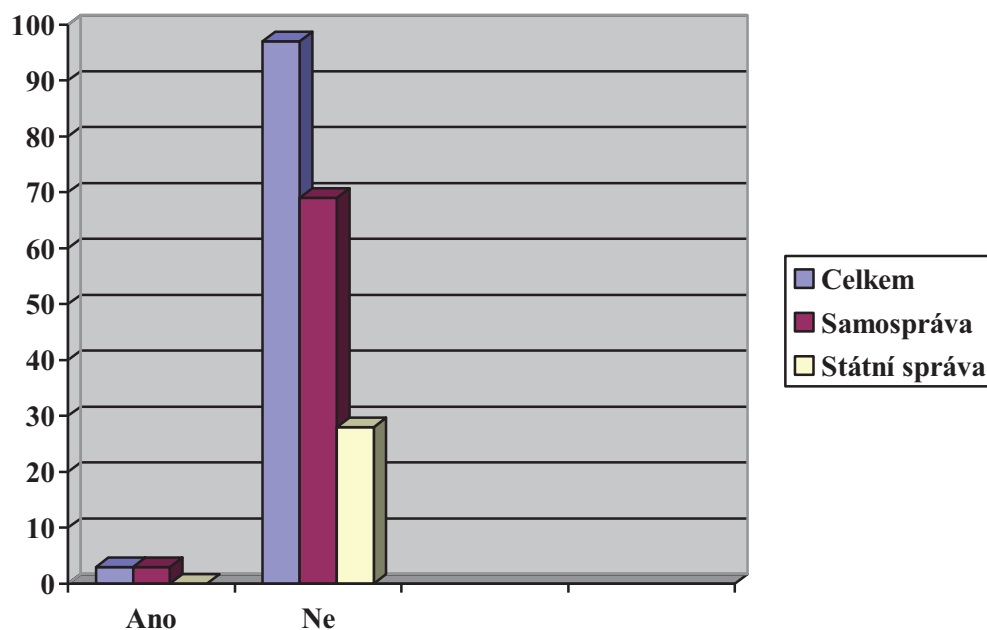
Nejvíce odpovědí bylo ano (a to v 52% ze všech dotazníků), více informovaní jsou dle grafu úředníci samosprávy (39% ze všech dotazníků – toto je způsobeno nevyrovnaností v počtu dotazníků). Odpověď nezajímá mě to byla označena v 17% odpovědí. Toto jistě není zanedbatelné procento, byla jsem velmi překvapena, že jsou úředníci, kteří se o problematiku etiky nezajímají.

Otázka číslo 14 – Na koho byste se obrátil/a v případě kdybyste si nebyl/a jistý/á svým jednáním z hlediska etiky?



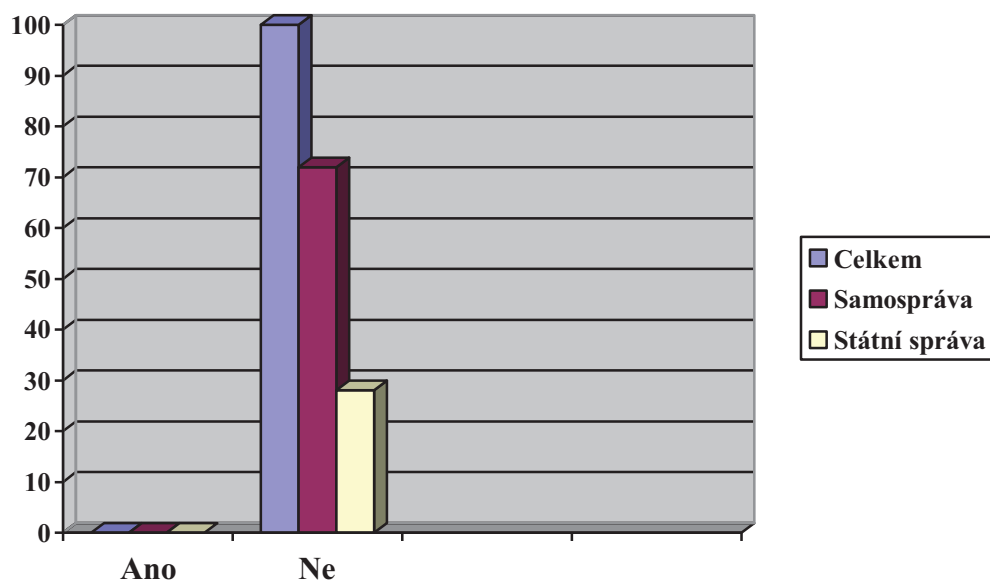
Na koho se úředník obrátí v situaci, kdy si není jistý v otázce etiky? Na toto se ptala i další dotazníková otázka. V 67% případech respondenti odpověděli, že by se obrátili na svého nadřízeného (51% úředníků samosprávy a 16% ze státní správy, ze všech dotazovaných). Naopak možnost obrátit se na příslušnou instituci nebo na ombudsmana nevyužil žádný respondent. 10% všech respondentů si vybralo odpovědi, obrátit se na vedoucího pracovníka personálního oddělení a na ředitele instituce (poměr 4% úředníků státní správy a 6% samosprávy).

Otázka číslo 15 – Dostal/a jste se někdy do situace, kdy Vám Kodex etiky zaměstnanců pomohl?



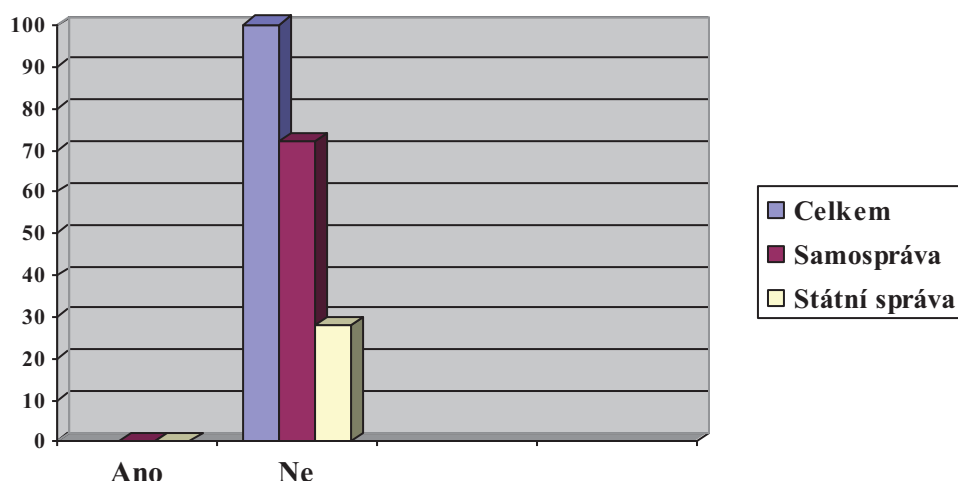
97% respondentů odpovědělo na tuto otázku ne. Pouze 3% odpovědělo ano (šlo o úředníky samosprávy). Na tomto místě si musím klást otázku, zda-li se 97% úředníků nikdy nedostalo do situace, kdy váhali nad otázkou etiky a etického chování nebo jen nepoužívají tento kodex jako „řádce“.

Otázka číslo 16 – Existuje ve Vaší instituci etická rada řešící pochybení v etické oblasti?



Z grafu jednoznačně vyplývá, že 100% respondentů zvolilo odpověď ne. Ze všech otázek v dotazníku, je to jediná 100% shoda. Domnívala jsem se, že na některých pracovištích by se taková rada mohla objevit, ale jak je zde patrné, byla to pouze má domněnka.

Otázka číslo 17 – Máte nějaké výhrady/náměty ke Kodexu etiky zaměstnanců ve Vaší instituci? Pokud ano, jaké?



Zde jsem dala možnost respondentů projevít vlastní názor a napsat svůj podnět. Musím konstatovat, že toho nikdo nevyužil. Nikdo z respondentů nemá ke kodexu ani námět a ani výtku.

Závěrem musím konstatovat, že vzorek je velmi malý, a proto určitě nemohu dělat definitivní závěry. Trochu mě samotnou mrzí, že jsem nemohla početně vyrovnat státní správu a samosprávu, protože na některých grafech byl tím zatel nepochybně zkreslen.

Při dotazování mě hlavně zajímalo, zda úředníci vědí o nějakém etickém kodexu. Překvapilo mě, že někteří odpovídali stylem, že neví a vlastně je to nezájímá. Toto bych od úředníků ve veřejné správě jistě nečekala. Ovšem nebyla to převládající většina. Někteří respondenti vyvinuli i vlastní snahu a zjistili si, co je vlastně tento kodex zač.

Ze získaných odpovědí mohu konstatovat, že úředníci buď to nevěděli, jestli mají na svém pracovišti upravenou etiku chování, nebo odpověděli ne. Toto není zrovna dobrý obrázek, protože Česká republika usiluje o dobrý, vzdělaný a odborný systém úřednictva.

Domnívám se, že na otázku etiky by měl být brán větší zřetel jak ve státní správě, tak v samosprávě a to na všech stupních. Úředníci by měli vědět, jak se chovat v určitých situacích, ale také na koho se obrátit, když nastane situace, ve které si nevědí rady a v neposlední řadě, že existuje nějaký dokument, který jim může být nápomocný. Pokud usilujeme o dobré fungování správy je potřeba úředníky proškolit.

6. ZÁVĚR

Na závěr práce bych ještě jednou poukázala na to, že je (dle mého názoru) zapotřebí, aby každý úředník (bez ohledu na to jestli je zaměstnán v samosprávě či státní správě, nebo zda-li je řadovým úředníkem nebo vedoucím pracovníkem) ovládal úřední etické chování.

Aktuální stav v České republice tomu příliš neodpovídá. Vidíme spíše upadající správní a etickou kulturu, což vyvolává v občanech ještě větší nedůvěru. Je zapotřebí veřejnou správu udělat transparentní a pochopitelnou pro průměrně inteligentního občana. Úředníci by měli pracovat efektivněji a více se zaměřit právě na občany (protože jsou to ve své podstatě zákazníci). Jde zde o službu veřejnosti (to by si měli všichni uvědomit) a podle toho vykročit správným směrem. Nechci na tomto místě říkat, že všichni úředníci svou práci dělají špatně (dobře vím, že tomu tak není). Jsou úředníci, kteří dělají svou práci dobře a uvědomují si, že to dělají pro občany. To není cílem mým ani této práce.

Jsem ráda, že se stal účinný zákon číslo 234/2014 Sb., o státní službě. Tento zákon dává právní rámec na úrovni státní správy. Zda to bude státní správě ku prospěchu či nikoliv ukáže až čas a já si nedovoluji ani odhadovat, jak to celé bude. Každopádně by měl tento zákon být jakousi jistotou pro úředníky státní správy, což hodnotím jako velké pozitivum.

V závěru práce jsem se pokusila pomocí dotazníkového šetření nahlédnout do problematiky očima úředníků. Z výsledků, ke kterým jsem došla, si zde dovoluji říci, že přehled úředníků o etickém kodexu nebyl příliš velký. Od jedné úřednice jsem se dozvěděla, že tento dokument vidí poprvé v životě, což veřejné správě jistě na věrohodnosti nepřidává.

Doufám, že budoucí roky přinesou větší důvěryhodnost veřejné správě od občanů České republiky. Také pevně věřím, že se nový zákon o státní službě ukáže být krok správným směrem.

7. RESUMÉ

At the end of this thesis I would like to point out that (according to my opinion) it is necessary to have good command of official ethical behavior by every office worker (no matter if working for local administration or state administration either no matter if regular office worker or chief).

Although the actual situation in the Czech republic does not meet that need. Administration and ethical culture is on the downgrade lately and causes even less trust from the citizens. There is a need to make the administration more transparent and understandable for a normal member of the society. The office workers should work more effectively and focus on the citizens (which are their clients after all). The office work is a kind of a civil service and that is to keep on mind and make steps toward that. I would not say every office worker makes his job wrong (I know that would not be true). There is a lot of good working office workers that are realizing their job is a civil service. That would not be a goal of this thesis nor mine.

I appreciate being the public service law in action (act no. 234/2014). This act determine the principles for the administration. Only time can prove whether this act will benefit the administration or not and I could not even estimate how it would be. Even though the act makes sureness for office workers which is a good value in my opinion.

The end of the thesis is a try to look on the problem by the office worker eye using the questionnaire. The results shows that the office workers are not familiar with the ethical code that much. One office worker even admit to see the code for the first time in her life. That does not prove the right service providing. I hope the future will bring more trust to the public service in the Czech Republic. I also believe the public service act will prove the right decision to be accepted.

8. SEZNAM PRAMENŮ

Literatura

ANZENBACHER, A., *Úvod od filozofie*, Státní pedagogické nakladatelství Praha, 1990, ISBN 80-04-25414-4

ČMEJREK, J. a KOPŘIVA, R., *Základy veřejné správy – 1.vydání*, 3.dotisk, Re-prografické studio PEF ČZU v Praze, 2010, ISBN 978-80-213-1626-3

DOLISTA, J. a JEŽEK, R., *Etika zaměstnance veřejné správy – 1. vydání*, Vysoká škola evropských studií, o.p.s. České Budějovice, ISBN 80-86708-20-9

GEFFERT, R. *Etika vo verejnej sprave - 1. vydání*, Košice: Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2010, ISBN 978-80-7097-826-9

HALÁSKOVÁ M., *Veřejná správa v Evropské unii*, Opava: Optys, 2009, ISBN 978-80-85819-77-9

HORIZNKOVÁ. E a NOVOTNÝ. V, *Základy organizace veřejné správy v ČR – 2. upravené vydání*, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o, 2010, ISBN 978-80-7380-263-9

KÁŇA P., *Základy veřejné správy – 2. přepracované a doplněné vydání*, Ostrava: Montanex, 2007, ISBN 978-80-7225-244-2

LOUDA T., GROSPÍČ J., VOSTRÁ L., *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2006, ISBN 80-7380-001-2

MATES. P, a MATULA, M., *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*, Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999, ISBN 80-7079-407-0

MATOCHOVÁ, S. *Etika a právo v kodexu lékařské etiky - 1. vydání*, Brno: Masarykova univerzita, 2009, ISBN 978-80-210-4757-0

PAVLÁK M., *Nauka o veřejné správě*, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2005, ISBN 80-7043-406-6

POMAHAČ, R., *Základy teorie veřejné správy*, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011, ISBN 978-80-7380-330-8

POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa – 1. vydání*, C.H.Beck Praha, 2002, ISBN 80-7179-748-0

REMIŠOVÁ, A. a GREGUŠ, P., *Úvod do filozofie*, Ekonomická univerzita v Bratislave, 1992, ISBN 80-225-0419-X

SCHELLE, K. a kol., *Dějiny české veřejné správy – vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Plzeň*, 2009, ISBN 978-80-7380-203-5

SVOBODA. I a SCHELLE. K., *Základy organizace veřejné správy*, Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2007, ISBN 978-80-87071-22-9

ŠEBESTOVÁ, J. a kolektiv, *Kontrolní systém veřejné správy a veřejného sektoru*, Slezská univerzita v Opavě, Karviná, 2008, ISBN 978-80-7248-460-7

TRANSPARENY INTERNACIONÁL, *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě – Transparency internacionál Česká republika*, Praha, 2008, ISBN 978-80-87123-04-1

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců ve správních úřadech

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Usnesení vlády České republiky č. 270, ze dne 21. března 2001, ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě

Dokumenty přístupné z internetu

Institut Praha [online] změněno: ??? . [cit. 29.7.2014]. Dostupné z :

<http://www.institutpraha.cz/obj/obsah_fck/Zahranicni%20spoluprace/Etika%20ve%20verejne%20sprave%20-ceska%20cast%20vyzkume%20zpravy.pdf>

Úřad vlády [online] změněno: 22.3.2001. [cit. 29.7.2014]. Dostupné z:

<<https://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB>>

Ministerstvo vnitra České republiky [online], *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* [cit. 9. 1. 2015]. Dostupný z: <

<http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>>

Brno: Veřejný obhájce práv [online], *Principy dobré správy* změněno: 17. 6. 2011. Dostupné z: < <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>>

Dotazník

Vážený respondente/ Vážená respondentko,

mé jméno je Veronika Divišová a jsem studentkou bakalářského studia na Právnické fakultě Západočeské Univerzity v Plzni obor veřejná správa.

Do rukou se Vám dostává dotazník, který má posloužit pro mou bakalářskou práci na téma „ETIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ“. Mým úkolem je provést sondu do etické problematiky ve veřejné správě v České republice. Proto Vás touto formou žádám o spolupráci tím, že zodpovědně zodpovíte několik otázek, které mi poslouží k průzkumu dané problematiky. Dotazník je anonymní a bude sloužit jen ke studijním účelům.

Předem děkuji za Váš čas i ochotu.

Bc. Veronika Divišová

Prosím, odpovědi označte pomocí „X“, děkuji.

Pohlaví:

Muž Žena

Věk:

Do 30 let Do 40 let Do 50 let Nad 50 let

Jak dlouho pracujete ve veřejné správě? (není podmínka setrvání na jedné pozici)

Do 5 let Do 10 let Do 15 let Do 20 let Nad 20 let

Vyberte kam spadáte:

Státní správa Samospráva

Postavení, které v instituci zastáváte?

Řadový úředník Vedoucí pracovník

Přijal Váš úřad Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy?

Ne Ano Nevím

Jak jste se seznámil / a s Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy?

Interním nařízením / příkazem Při nástupu do zaměstnání
 Sám / Sama jsem si ho vyhledal / vyhledala Jiným způsobem

Je podle Vás důležité právní zakotvení etických principů a standardů?

Ne Ano Nevím

Máte na Vašem pracovišti jiný dokument upravující oblast etiky?

Ne Ano Nevím

Jaký máte názor na uplatnění Kodexu etiky zaměstnanců ve Vaší instituci?

Funkční dok. Formální do. Nevím

Jste školeni v oblasti dodržování etiky?

Ano Ne

Je Kodex etiky zaměstnanců nebo jiný dokument obsahující etiku chování přílohou Vaší pracovní smlouvy?

Ano Ne

Víte, kde najdete aktuální znění Kodexu etiky zaměstnanců?

Ano Ne Nezajímá mě to

Na koho by jste se obrátil/a v případě kdybyste si nebyl/a jistý svým jednáním z hlediska etiky?

Na přímého nadřízeného Na vedoucího personálního oddělení
 Na ředitele instituce Na příslušnou instituci (police, soud)
 Na ombudsmana Na jinou osobu

Dostal/a jste se někdy do situace, kdy Vám Kodex etiky zaměstnanců pomohl?

Ano Ne

Existuje ve Vaší instituci etická rada řešící pochybení v etické oblasti?

Ano Ne

Máte nějaké výhrady/náměty ke Kodexu etiky zaměstnanců ve Vaší instituci? Pokud ano, jaké?

Ano Ne

Výhrady

Děkuji za Váš čas a ochotu... 😊