

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Diplomová práce

Etika a etický kodex ve veřejné správě

Adéla Štefančinová

© 2016 ČZU v Praze

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Adéla Štefančinová, DiS.

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Etika a etický kodex ve veřejné správě

Název anglicky

Ethics and the Code of Ethics in Public Administration

Cíle práce

Cílem diplomové práce je kritické porovnání Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012, k jakým změnám došlo a poukázat na případné mezery, které etický kodex veřejné správy neřeší. Dále jak jsou občané ČR spokojeni s kvalitou poskytování služeb úředníky veřejné správy ve spojení s etickým kodexem.

Metodika

Diplomová práce v části Teoretická východiska vymezuje základní pojmy etiky, veřejné správy a pojem korupce. Zároveň je zde naplněna první část cíle, zpracovaná komparace Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012. Druhá část cíle je naplněna v části Výzkum, kde je vlastní výzkum zpracován na základě empirického šetření prostřednictvím dotazníku s názvem Hodnocení spokojenosti občanů s úředníky a úřady veřejné správy.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

Etika, etický kodex, korupce, státní správa, veřejná správa, zaměstnanci veřejné správy.

Doporučené zdroje informací

PRŮCHA, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

SOKOL, J. Etika a život: Pokus o praktickou filosofii. Praha: Vyšehrad, 2010. ISBN 978-80-7429-063-3.

TROJAN, J. Etické vztahy v ekonomice. Praha: OIKOYMENH, 2012. ISBN 978-80-7298-480-0.

VOLEJNÍKOVÁ, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha: Profess Consulting, 2007. ISBN 978-80-7259-055-1.



Předběžný termín obhajoby

2016/17 ZS – PEF

Vedoucí práce

Mgr. Jan Brabec, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra humanitních věd

Elektronicky schváleno dne 16. 11. 2016

doc. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 21. 11. 2016

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 21. 11. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Etika a etický kodex ve veřejné správě" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Mgr. Janu Brabcovi, Ph.D., za odborné vedení a cenné připomínky při tvorbě diplomové práce, za jeho ochotu a trpělivost.

Také bych ráda poděkovala své rodině a příteli za jejich trpělivost, podporu a víru v dokončení této práce.

„Jestli najdeš v životě cestu bez překážek, určitě nikam nevede.“

- Arthur C. Clarke

Etika a etický kodex ve veřejné správě

Souhrn

Diplomová práce “Etika a etický kodex ve veřejné správě“ je zaměřena na etiku, veřejnou správu, korupci, etické kodexy a zejména empirický výzkum. Aby byla lépe pochopena podstata etiky, je nutné krátce nahlédnout do historie od jejího formování a stanovení základů po její důležitost v dnešní době. Jelikož se jedná o etiku ve veřejné správě, je stejně důležité v krátkosti pohlédnout i na fungování veřejné správy, jejího rozumného dělení a zejména se seznámit s jejími základy. Práce se dále zabývá uplatňováním etiky ve veřejné správě, chováním úředníků veřejné správy, charakteristikou etického kodexu veřejné správy a porovnáním etického kodexu z roku 2001 a z roku 2012, jež je též podstatnou částí práce. Nedílnou součástí je pojednání o korupci, která nastává v případě nedodržování etického kodexu. Součástí diplomové práce je empirický výzkum zaměřený na zjištění, jak občané ČR vnímají úředníky veřejné správy ve spojení s etickým kodexem.

Klíčová slova: Etika, etický kodex, korupce, státní správa, veřejná správa, zaměstnanci veřejné správy.

Ethics and the Code of Ethics in Public Administration

Summary

Diploma thesis "Ethics and the Code of Ethics in Public Administration" is focused on ethics, public administration, corruption, ethical codes and mainly empirical research. In order to better understand the essence of ethics, it is necessary to look briefly at making history since its formation and base determination to its importance nowadays. As it is dealing with an ethics in public administration, it is equally important to look shortly at the functioning of public administration, especially its rational Division to become familiar with its basics. The work also deals with the application of ethics in the public administration and the code of ethics of employees that is also a substantial amount of work. An integral part is a treatise on corruption which occurs in the case of non-compliance with the Code of Ethics. In this thesis there is an empirical research aimed at finding out how citizens perceive clerks in connection with the Code of Ethics.

Keywords: Ethics, code of ethics, corruption, state administration, public administration, employees of public administration.

OBSAH

1	Úvod	12
2	Cíl práce a metodika.....	14
2.1	Cíl.....	14
2.2	Metodika	14
3	Teoretická východiska.....	15
3.1	Etika	15
3.1.1	Mrav, morálka, etika.....	16
3.1.2	Historie etiky.....	18
3.1.3	Co je etika	21
3.1.4	Členění etiky	24
3.2	Veřejná správa.....	29
3.2.1	Státní správa.....	31
3.2.2	Samospráva	32
3.2.3	Kontrola veřejné správy.....	35
3.2.4	Hodnocení veřejné správy	36
3.3	Etika ve veřejné správě	37
3.3.1	Chování veřejných úředníků a jejich principy	37
3.3.2	Etické kodexy a jejich charakteristika	39
3.3.3	Kodexy mravních norem	41
3.3.4	Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy	42
3.3.5	Klady a zápory etických kodexů.....	45
3.3.6	Porovnání etických kodexů.....	46
3.4	Korupce	53

3.4.1	Druhy korupce	57
3.4.2	Formy korupce	59
3.4.3	Modely korupce	59
3.4.4	Stadia korupce.....	60
3.4.5	Měření korupce	62
3.4.6	Jak je korupce ošetřena na pracovišti ČTÚ	68
3.4.7	ČR v boji s korupcí	71
4	Výzkum	75
4.1	Metoda a cíl výzkumu	75
4.2	Stanovení hypotéz	76
4.3	Prezentace výsledků dotazníkového šetření	77
4.4	Ověření hypotéz a zhodnocení výsledků.....	91
5	Závěr	95
6	Seznam použitých zdrojů	97
7	Přílohy	100

Seznam obrázků

Obrázek 1: Rozdělení veřejné správy	31
Obrázek 2: Nositelé protikorupčních aktivit v České republice	73

Seznam tabulek

Tabulka 1: Porovnání kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012	46
Tabulka 2: Základní pozorovatelné formy korupce.....	59
Tabulka 3: Výsledky Indexu vnímání korupce za rok 2014 v 31 evropských zemí.....	64
Tabulka 4: Vývoj CPI a umístění České republiky v období 2007 – 2014	65

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj CPI České republiky v období 1997 – 2011.....	65
Graf 2: Pohlaví.....	78
Graf 3: Doba, za kterou respondent naposledy navštívil obecní, městský nebo krajský úřad	79
Graf 4: Spokojenost s jednáním a profesionalitou úředníka.....	80
Graf 5: Proč byl respondent nespokojen s úředníkem	81
Graf 6: Podání vysvětlení úředníkem	82
Graf 7: Rychlost vyřízení požadavku	83
Graf 8: Oděv úředníka	84
Graf 9: Nabídka daru úředníkovi	85
Graf 10: Povědomí respondentů o schránce (boxu) na stížnosti	85
Graf 11: Využití schránky/stížnosti u nadřízeného úředníka.....	86
Graf 12: Nejslabší úřad VS na základě poskytování služeb	87
Graf 13: Faktory ovlivňující chování úředníka.....	88
Graf 14: Povědomí o tom, co je etický kodex	89
Graf 15: Právní závaznost etického kodexu	90
Graf 16: Dodržování etického kodexu.....	90

1 Úvod

Proč právě etika? Úloha etiky ve společnosti je velice důležitá. Etické chování má určitý vliv nejenom na nás samotné, ale i na jednání ostatních lidí. Vždy mě zajímalo, proč jednáme tak, jak jednáme a co nás při rozhodování ovlivňuje, proto bylo jedinou mojí volbou právě etika a vše, co k tomu patří jako je např. morálka. Jelikož se v budoucnu chci stát zaměstnancem státní správy, zaměřila jsem toto téma na veřejnou správu a chování jejích úředníků na pracovišti. Zejména se budu zabývat etickými kodexy, jež určují chování úředníků, neboť při komunikaci občanů s úřadem, občani včetně prosazování svých zájmů vnáší do komunikace taková témata, která překračují úzký horizont daný formálními pravidly organizace. Jednání občanů značí očekávání od veřejné správy více kreativity a iniciativy. Z profesního hlediska je ale zaměstnanec v roli úředníka přísný a odtazitý, měl by však být schopen prosociálního chování.

Diplomovou práci jsem přehledně rozdělila na dvě části, na teoretická východiska a výzkum. Teoretická východiska obsahují čtyři kapitoly. V první kapitole rozebírám etiku, mrav a morálku, nastiňuji historii etiky a neopomím barvitě členění etiky od různých autorů. Snažím se popsat, co vlastně etika je a znamená a co s ní mimo jiné souvisí, jako je spravedlnost a svědomí. Druhou kapitolu jsem stručně věnovala charakteristice veřejné správy, jejímu základnímu rozdělení, neboť se jedná o etiku ve veřejné správě. Nechybí zde ani kontrola a hodnocení veřejné správy jako nedílná součást každé řídicí činnosti, jejímž cílem je zjistit skutečně vzniklý stav věci. Především se ale věnuji třetí kapitole, etice ve veřejné správě, chováním úředníků veřejné správy, druhům etických kodexů a kladům a záporům etického kodexů. Nezbytnou součástí této kapitoly je naplnění první části cíle, a to kritické porovnání Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012, k jakým změnám došlo a poukázat na případné mezery, které etický kodex veřejné správy neřeší. Pro přehlednost kritického porovnání etických kodexů jsou etické kodexy znázorněny v tabulce, kde řeším jejich jednotlivé články. Ve čtvrté kapitole se zabývám korupcí jakožto následku nekalého jednání úředních osob. Mimo jiné zde uvádím druhy, různé formy, modely, stádia, měření korupce a současnou situaci České republiky v boji s korupcí. Výzkum práce je zpracován metodou empirického šetření, ve kterém se

prostřednictvím dotazníku snažím zjistit, jak jsou občané ČR spokojeni s kvalitou poskytování služeb úředníky veřejné správy ve spojení s etickým kodexem, a tak naplnit druhou část stanoveného cíle.

V závěru práce poukazuji na mezeru v etickém kodexu zaměstnanců veřejné správy, ke které jsem dospěla prostřednictvím kritického porovnání etických kodexů z roku 2001 a z roku 2012, a zejména z analýzy etického kodexu. Dále uvádím shrnutí získaných výsledků dotazníkového šetření Hodnocení spokojenosti občanů s úředníky a úřady veřejné správy.

Za účelem splnění cíle práce a tedy výše vytyčených bodů jsem využila studia odborné literatury, již je především publikace Etika a život od autora J. Sokola, Etické vztahy v ekonomice od J. Trojana, Korupce v ekonomické teorii a praxi od J. Volejníkové a Veřejná správa a správní právo od P. Průchy.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl

Cílem diplomové práce je kritické porovnání Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012, k jakým změnám došlo a poukázat na případné mezery, které etický kodex veřejné správy neřeší. Dále jak jsou občané ČR spokojeni s kvalitou poskytování služeb úředníky veřejné správy ve spojení s etickým kodexem.

2.2 Metodika

Diplomová práce v části teoretická východiska vymezuje základní pojmy etiky, veřejné správy a pojem korupce. Zároveň je zde naplněna první část cíle, zpracovaná komparace Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012. Druhá část cíle je naplněna v části výzkum, kde je vlastní výzkum zpracován na základě empirického šetření prostřednictvím dotazníku s názvem Hodnocení spokojenosti občanů s úředníky a úřady veřejné správy.

3 Teoretická východiska

3.1 Etika

Podle několika autorů, zejména J. Sokola je termín etika, odvozený z řeckého slova *éthos*, jež v českém jazyce znamená zvyk, návyk, pod kterým si můžeme představit způsob života, který lidé vedou. Příbuzný latinský význam *mos* nebo *mores* znamenající pravidlo, odkazuje na řád, jež obsahuje konvence mravního chování. Tento řád říká, jak se mají lidé k sobě chovat. Můžeme tedy říci, že se etika zaměřuje na to, jak se lidé mají chovat.

Často dochází k záměně slov etika, morálka a praktická filosofie. Po stránce vědecké se může považovat za správné pojmenování etika, které bylo přijato předními moderními mysliteli v Anglii a v Americe. Oproti tomu se podle J. Sokola, slovo morálka opírá o latinský novotvar Ciceronův *moralis* naznačující spíše praktickou a předpisovou stránku problému. Praktická filosofie, dobrověda, mravověda a mravouka v pojmu zachycují část problému, jež má být vodítkem praxe mravního chování.

Anzenbacher rozlišuje etymologicky tři jazykové aspekty: „Řecké slovo *éthos* se v první řadě týká zvířat a označuje místo jejich pastvy nebo stáj, jakož i způsob jejich života a chování. Přeneseno na člověka znamená *éthos* místo bydlení, určené společenstvím nebo původem, a potud také všechno, co je obyčejem a mravem v rámci společného bydlení. Odtud toto slovo nabývá významu charakteru jednotlivého člověka ve vztahu k společnému mravu a nakonec označuje vůbec způsob jednání, postoj a smýšlení osob. Latinské *mos*, od něhož je odvozeno slovo „morálka“, znamená původně „vůle“. [...] České slovo *mrav* pochází z praslovanského základu *norv-* (staročesky *nрав*). Praslovanský kmen je uchován v ruštině: *nravitsja* – líbit se. Je tedy *nрав* něco, co se obecně líbí, co je vhodné.“¹

Zde můžeme vidět, na co etymologie ukazuje. Zprvu na sociální kontext, do kterého jsou zasazeny etické, morální a mravní zvyky a zákon společenství, až později na mravní smýšlení a jeho charakter, které časem nabylo na individuálním významu.

¹ANZENBACHER, A. *Úvod do etiky*, s. 17

3.1.1 Mrav, morálka, etika

Máme prostor svobody a v něm se nějak orientujeme a máme pocit, že víme, proč jedno rozhodnutí nebo jednání je lepší než druhé, tj. máme pocit, že víme, čím bychom se měli řídit. Otázka po mravnosti je vlastně otázkou po tom, čím se řídí naše víceméně vědomé rozhodování a jednání. Skutečně svobodné jednání, není nahodilé, míří k nějakému cíli s nějakým záměrem. Člověk své jednání také reguluje, a ne každý cíl a cesta k němu je stejně dobrá a ne každému našemu jednání bude okolní společnost rozumět, některá si v ní dokonce nemůžeme ani dovolit. Čím se tedy při jednání necháváme vést? Podle J. Sokola existují tři různé roviny, čím se při jednání dáváme vést, které se významně od sebe liší: rovina společného mravu, individuální morálky a rovina etiky.²

Rovina společného mravu

Podle Sokola je společný mrav neobyčejně bohatá vrstva naučených kulturních stereotypů, které jsme převzali od rodičů nebo učitelů a později se přizpůsobili svým vrstevníkům. Častější situace jsou ty, kdy jednáme téměř nevědomky a automaticky, tak jak jsme se to naučili v dětství. Ráno po probuzení nepřemýšlíme, čím začít, vstaneme, jdeme do koupelny, oblečeme se, uděláme snídani a vydáme se obvyklou cestou do školy nebo do práce, a to všechno bez faktického chování. Obdobně kdykoli potkáme známé či sousedy, pozdravíme, jak je to v naší společnosti obvyklé. Společnost naše jednání a chování poměrně silně harmonizuje, vynucuje si opakování přijatých vzorců a různě trestá každou odchylku. Především mladí lidé v určitém věku, kdy se začínají stavět na vlastní nohy a zkoušejí, co sami dokáží, vystavují tento společenský tlak jisté zkoušce. Chtějí si vyzkoušet, jak zareaguje společnost, když poruší nějaký vzorec, např. obarví si vlasy do zelena apod. Každá lidská společnost si vymáhá jistou míru konformity, kterou pro běžný styk nutně potřebuje, tj. oblečení, gesta, mimika a řeč, to vše dáváme svému okolí neustále najevo, zda k němu chceme patřit či nikoli. Společný mrav se ale časem mění, jak již bylo zmíněno, každá generace je odkázána na společenské předávání. Co se tedy nepředalo, to se ztrácí a naopak, co se přidalo, bude se předávat dál. Společný mrav selhává v okamžiku, kdy na sebe narazí dva různé mravy, poněvadž každý z nich je totiž pro své nositele stejně samozřejmý, vychází z jiné zkušenosti, jiných předpokladů.

²SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 66

Rovina individuální morálky

Na samém začátku stojí několik starověkých kodexů, např. Desatero a Mojžíšův Zákon, které shrnují hlavní obsah individuální morálky. Desatero se od moderního zákona liší tím, že zákazy i příkazy jsou formulovány v singuláru („Nepokradeš“) a nejsou zde uvedeny žádné sankce. Mojžíšův zákon stojící na hranici náboženské morálky a práva, uvádí jednak zakázána jednání a jednak povinná jednání. Zákon uvádí mnoho právních předpisů se sankcemi, opírá se o nepochybnou autoritu a má platit pro každého vždy a všude. Ze zakázaných taxativních seznamů jednání se poté odvíjí právo. Jak se postupně budovala státní moc, přešla větší část požadavků na lidské jednání z oblasti individuální morálky do oblasti práva vymáhaného státem. Tímto způsobem se posílila účinnost těchto předpisů a posílila také očekávání, že je i ostatní členové dané společnosti budou dodržovat. Přesto došlo k podstatné změně, na rozdíl od morální řeči Desatera, která se obrací ke každému jednotlivci a ukládá mu určitým způsobem jednat a nejednat, právní řeč je formulována obecně. Rozlišení přípustného a nepřípustného jednání tak připadá třetím osobám, důkaznímu řízení (veřejné proceduře). Právo proto nikdy nemůže úplně pokrýt oblast mravního jednání. Právní trest nebo zákaz může postihovat jednání dobře prokazatelné právě třetími osobami. Např. lež zůstává i nadále v oblasti individuální morálky a dobrovolného sebeomezení.³

Rovina etiky

Lidské jednání je skutečně svobodné, nehledá-li jenom to, co je dovolené, ale i co je lepší, popř. nejlepší, a v tom mu nemůže poradit ani morálka, ani právo. Do toho, co člověk hledá, že je lepší nebo ještě lepší se nedostává jen dodržování daných pravidel, nýbrž jde také za nějakým cílem a ideálem, nebo se poměruje s výkony jiných. Zanedbání tohoto rozdílu a redukování celého mravního myšlení na morálku pravidel je terčem Nietzscheovy kritiky morálky, jeho „*imoralismu*“. Pokud by se člověk měl spokojit jen s dodržováním pravidel, vzdal by se toho nejlepšího, čeho je schopen, a sice tvoření. Sokol říká, že Nietzsche říká, že dodržování pravidel podle něho přináší spokojenost těm lidem, kteří ničeho lepšího nejsou schopni, ale zároveň jim dává do rukou zbraň, jež je použita

³SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 66

k zastrašování těch „nejlepších“. Podle něho taková morálka vychovává k ustrašenosti, pomstychtivosti a závisti, k tomu nejhoršímu (tzv. „*nihilismus*“).⁴

Samostatně jednající člověk, ať už v politice nebo podnikání se nechává omezovat zákonem a morálkou, ale jen proto, aby mohl jít za svým cílem. Je jisté, že člověk, který chce vynikat, musí hledat a vynalézat, srovnávat a volit, a to nejen podle pravidel, nýbrž podle? A právě touto otázkou by se měla zabývat etika, ta část praktické filosofie, která se ptá po dobré a lepším.

3.1.2 Historie etiky

Abychom lépe pochopili podstatu etiky, je nutné krátce nahlédnout do historie od jejího formování, stanovení základů po její důležitost v dnešní době.

Existuje mnoho definic termínu etika, např. etika jako filosofická analýza morálky je téměř stará jako filosofie sama. Proto mají mnoho společných rysů, kterými jsou např. abstraktnost a spekulativnost. Vznik etiky se v Evropě datuje od antického Řecka, kdy se tímto tématem zabývalo několik autorů. Mezi nejznámější autory patří Sokrates, Platón a Aristoteles.

Antická etika

Antická etika řešila teorie způsobu lidského života. Tato nejstarší etika však postrádá veškerou vědeckost. Významným rysem je závislost mravních názorů na náboženství. Bohové jsou představováni jako nositelé takových vlastností, jež jsou pokládány za mravně nejdokonalejší, odměňujíc dobro a trestajíc zlo a totéž vyžadují po lidech. Názory na to, co je dobro a co zlo, se liší podle národů. Filozofové v této době, tzv. sofisté, věřili, že není žádného objektivního poznání. Proti tomu vystoupil Sokrates a ukázal jim, jak je možné pravdivé poznání, poznat dobro a zlo. Správně definovaný logický pojem může být právě tou podstatou při určení věci. Sokrates kladl důraz na rozum a vůli, nad nimiž není žádná moc, jež by je mohla ovládat. „*On se ptá, hledá, chce dojít k pravdě na společné cestě hledání s jinými.*“⁵

Sokratovo učení pojal v plnějši hloubce jeho žák Platón, jenž našel v lidské duši tři základní stránky: rozum, mysl a žádostivost. „*Jestliže každá z těchto základních sil plní*

⁴SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 66

⁵BLÁHA, I., A. *Ethika jako věda: Úvod do dějin a teorie mravnosti*, s. 10

správně svou úlohu, tj. jestliže rozum rozhoduje, oč nutno usilovat a co nutno zavrňovat, jestliže mysl se zúčastňuje na uskutečnění tohoto rozhodnutí a jestliže se konečně žádost podrobuje rozhodnutím tohoto rozumu, pak má podle Platona duše čtyři základní ctnosti: všeobecnou ctnost spravedlnosti, každé duševní síle je přikázána její příslušná úloha, ctnost moudrosti – poněvadž rozum vládne a rozhoduje, a konečně ctnosti statečnosti a uměřenosti, poněvadž mysl a žádost jsou činný ve smyslu rozumového rozhodnutí.“⁶

Platónův následovník Aristoteles se spíše přiklání ke střízlivému pozorování přírody. Podle Aristotela má člověk síly tělesné a nižší duševní (pud) společné se zvířaty, jejíž výhradní předností se stává myšlení a poznávání, jenž považuje za nejvyšší lidskou ctnost. Aristoteles dále usiluje o nejvyšší dobro a nachází ho v představě eudaimonia, které se všeobecně překládá jako „štěstí“, „blaženost“ či blaho“. Blaženost vnímá jako hlavní cíl života vzhledem k tomu, jak se vztahuje k ostatním cílům. Ačkoliv čest, radost a porozumění jsou samy o sobě hodnotné cíle, lidé o ně podle něj usilují také proto, že v nich hledají blaženost. Nemůže to být však obráceně, nikdo neusiluje o blaženost proto, aby dosáhl něčeho jiného.⁷ Jinak řečeno, chceme něčeho dosáhnout, abychom byli šťastní, nikdo však neřekne, že chce být šťastný, aby mohl něčeho dosáhnout.

Název etika se poprvé objevil u filozofa a matematika Xenokrata z Chalkédonu, Platonova žáka.

Za dvě nejslavnější poaristotelovské školy jsou pokládáni: stoikové a epikurovci. Ctností obou těchto škol je jednání, které vede k blaženosti, tj. k eudaimonii. Cílem stoiků je přirozený život, kterým je docíleno uplatňováním přirozených sil. Naopak cílem epikurovců není samotné ctnostné jednání, ale rozkoš jím způsobená.

Středověká etika

V této době došlo ke zcela novému myšlení, které bylo ovlivněno křesťanstvím. Nové myšlení bylo pravým opakem Řeků. Mezi přednosti již nepatřily rozum, svoboda myšlení a pochybování, neboť křesťané rozumem pohrdaly. Podle Bláhy se jejich nejvyšším smyslem stala bezpodmínečná, oddaná, slepá a poslušná víra, která byla uplatňována i za použití násilí. Co dělal Řek, to dělal jen proto, aby byl šťastnější, co dělá

⁶BLÁHA, I., A. Ethika jako věda: Úvod do dějin a teorie mravnosti, s. 12

⁷THOMPSON, M. Přehled etiky, s. 65

křesťan, dělá proto, že je to Boží vůle. Na místo nauky o dovednosti (tzv. eudaimonii), jakou vždy byla řecká etika, nastoupila nauka křesťanské etiky o povinnostech.⁸

Ke konci středověku se objevuje křesťansko-filosofický směr mystika, ve kterém splývá víra s rozumem. Přesněji jde o odůvodnění náboženské pravdy rozumem, právě poznání Boha je viděno v citovém prožívání.

Ve středověku to byl Tomáš Akvinský, který rozvinul etiku na základě přirozeného zákona. T. Akvinský říká, že rozum, který byl dán Bohem, je východiskem morálky. Dále tvrdí, že mravní jednání závisí na účelu, ke kterému směřujeme.

Novodobá etika

V tomto období náboženský základ musel ustoupit, aby vznikl pokus o samostatné rozumové zdůvodnění morálky. Vědecká etika se zdánlivě vrací ke stanoviskům rozumové morálky starořecké.

V novověku byla zodpovězena otázka, co tvoří základ morálky. Podle Thomase Hobbesa jde o vytvoření norem na základě dohody mezi vládcem a jedinci. Touto dohodou má být omezen vzájemný prospěch ze sobeckých lidských emocí. S takovou „společenskou smlouvou“ souhlasí i John Locke, přičemž autorita nemá být v rukou vládce, nýbrž v rukou státních institucí. A právě na tomto základu stojí dnešní demokracie a rozdělení státní moci na moc výkonnou, zákonodárnou a soudní. I John Stuart Mill věřil, že se společnost neobejde bez zásad a na to také upozornil ve své knize Utilitarismus (tzv. utilitarismus pravidel). Nejvýznamnějším novověkým evropským myslitelem a filosofem na poli praktické filosofie byl pruský Immanuel Kant, který se pokusil vybudovat racionální etický systém. Podle I. Kanta se morálka dělí na autonomní a heteronomní. U autonomní morálky si člověk mravní principy vytváří sám a k tomu potřebuje obecný rozumový princip neboli maximu (tzn. zásady). U heteronomní morálky jsou nám mravní normy dány zvenčí (tj. panovníkem nebo Bohem). Kant zakládá morálku na dobré vůli, proto sází pouze na rozum.

Dřívější principy a základní myšlenky se vracejí, které jsou použity s novější vědeckou technologií a pokroky přírodní vědy, kde postupně zvítězila myšlenka vývojová, jež působila ve formě darwinismu. Vedle toho se vede vědecké pozorování lidského duševního života a sílí zájem o společenský vývoj, z něhož plyne zdůraznění sociálního

⁸BLÁHA, I., A. Ethika jako věda: *Úvod do dějin a teorie mravnosti*, s. 18

faktoru, který je obohacen o etické bádání. Zájem byl více věnován empirickému směru než metafysickému směru. Empirická etika se snaží odvodit etické zásady z pozorování lidského života. Mezi druhy empirické etiky mimo jiné patří utilitarianismus tzv. morálka prospěšnosti. Být mravně dobrým by mělo přispívat k štěstí člověka.

3.1.3 Co je etika

Pojem etika se běžně používá pro určitou vědní disciplínu, část praktické filosofie. Etika řeší především problém mravního dobra, je vědou o mravnosti. Jedná se tedy o teorii, nikoli praxi. Za praxi považujeme morálku, coby systém mravních pravidel, kterým se chceme řídit v životě. Morálky mohou být různé např. národní, individuální, náboženské atd. O čem člověk přemýšlí a co dělá vzhledem k činění dobra je morálka. Naopak etika je věda vedená obecnou logikou a ta by měla být jen jedna.⁹ Můžeme říci, že etika v tomto kontextu poskytuje pravidla a normy lidského jednání a chování.

Mravnost je vztah mezi tím, co je a co má být a vztah mezi individuálním a společenským zájmem. Vztah etiky a morálky je proti tomu vztah mezi teorií a praxí.

Etické rozhodování klade důraz na to, co je správné a co má být učiněno, aby to bylo správné. Rozhodování může být ovlivněno tím, co je pro nás výhodné a přináší nám určitý prospěch či užitek. V tomto případě by se tedy nejednalo o etické rozhodnutí, proto je nezbytné rozlišit tyto dva motivy, které nás k němu vedou. Položíme-li si otázku, co je správné na místo otázky, co nám rozhodnutí vynesou, ocitneme se v mravním světě (tj. mravní rozhodování).

Za základní otázku můžeme tedy považovat: Co je dobré a správné chování? Etika jako vědní disciplína se zabývá uvažováním o mravních otázkách a snaží se určit, co nepodmíněně platí jako norma pro naše chování.¹⁰

Etika souvisí mimo jiné s psychologíí vycházející z analýzy etických citů, které vznikají při hodnocení vlastního nebo cizího jednání po mravní stránce. Úkolem etiky je podat analýzu jednání a podporovat mravnost.¹¹

⁹BÍLÝ, J. *Základy společenských věd III.: Základy etiky, estetiky a religionistiky*, s. 8

¹⁰TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*, s. 16

¹¹BÍLÝ, J. *Základy společenských věd III.: Základy etiky, estetiky a religionistiky*, s. 6

Mravní hodnota je připisována jak vlastnímu, tak i cizímu jednání. Jednání je hodnoceno jako dobré nebo špatné, schvalujeme je nebo odmítáme. Nehodnotí se pouze jednání, ale nahlíží se mravně i na osoby, které jsou hodnoceny obdobně – jsou dobré nebo špatné, svědomité nebo nesvědomité, mravné nebo nemravné. Za prvotní mravní hodnocení je považováno jednání a za sekundární pak osoby.

„Kant považuje za morální pouze čin, který není odměněn. Pokud někomu zachráníme život s nasazením života vlastního a náš čin dochází odměny nebo je činěn s vidinou zisku či jiného užitku, anulují se moralita našeho činu. [...] Pro Kanta je morálním činem jedině akt vykonaný nezištně, tedy z čisté povinnosti vůči morálnímu imperativu.“¹²

Spravedlnost

Zatímco mrav a morálka regulují jednání z hlediska jednající osoby, lze se na ně dívat i pohledem nezúčastněného tzv. třetího, zde se objevuje důležitý pojem spravedlnosti. I když jsou dnes spojovány spíše s právem, má nepochybně širší význam. Zkušenost nespravedlnosti bývá ostatně první zkušeností, od níž se člověk k představě spravedlnosti může dostat. Autor J. Sokol říká, že nespravedlnosti se podle Cicera dopouští dvojnásobným způsobem: buď to, že jí daný člověk páchá, anebo tak, že jí nebrání, i když by mohl. Rozdíl se mimo jiné nachází také mezi nespravedlností, kterou člověk udělá v přechodném rozrušení, a nespravedlností promyšlenou a připravenou, která je podstatně horší. J. Sokol také uvádí Aristotelovo rozlišení druhů spravedlnosti, který rozeznává dva významy spravedlnosti, spravedlnost retributivní tj. odplácející a složitější spravedlnost distributivní tj. rozdělovací. Retributivní spravedlnost hodnotí vztah mezi dvěma stranami a hledá v něm rovnováhu. Jakmile je rovnováha porušena, měla by se obnovit, např. vymáháním nesplněného závazku, a to odměnou nebo trestem. Na této spravedlnosti se zakládá např. soukromé a trestní právo, jež má napravit křivdu, proto se někdy označuje jako spravedlnost korektivní. Spravedlnost distributivní se uplatňuje v situaci, kdy by měla řídit jednání toho, kdo něco rozděluje, ať už se jedná o prospěch nebo povinnost. Spravedlivě v tomto smyslu by měl rodič dělit tabulku čokolády mezi děti a stát daňové zatížení mezi občany. Čokoláda se dá rozlomit na stejné díly, ale mají všichni platit stejné daně? J. Sokol spatřuje nejjednodušší řešení v Aristotelově řešení, které je jím označeno jako aritmetická

¹²SEDLÁČEK, T. *Ekonomie dobra a zla: Po stopách lidského tázání od Gilgameše po finanční krizy*, s. 184

rovnost. V praxi je aritmetická rovnost také nejčastější, ale zřejmě s ní není možné vystačit. Např. jednotná mzda zaměstnance určitě nemotivuje, proto J. Sokol také uvádí od Aristotela geometrickou rovnost, která má brát ohled na zásluhy. Geometrická rovnost se dnes také dělá, u daní se však diskutuje, zda má být procento zdanění pro všechny také stejné, anebo progresivní, tj. rostoucí s příjmy. Geometrickou rovnost lze pochopit ale i obráceně, jako potřebu nebo povinnost vyrovnávat určitá znevýhodnění. Např. podporu lze chápat jako nezbytnost pro výraz lidské solidarity, anebo dokonce jako požadavek spravedlnosti. Je nutné zmínit, že spravedlnost je sice nutná, ale nikoli postačující podmínka pro to, aby vznikl dobrý vztah mezi lidmi.¹³

Za prvotní mravní hodnocení je považováno jednání a jednání je schváleno jen tehdy, pokud bude rozumově ospravedlněno, tj. bude pochopitelné a zřejmé. Pouze u odpovědného člověka lze očekávat rozumnou odpověď na otázku, proč jednal, tak jak jednal. Ukazuje se, že to, co je špatné a nemorální je něco, co je proti rozumu, tudíž se nedá rozumně ospravedlnit. J. Rawlsovo pojetí spravedlnosti je přesvědčení o tom, že spravedlnost nelze spojovat pouze s úvahami o tom, co je užitečné, ale brát ohled i vůči evidentně slabším účastníkům hospodářských procesů. Jde o to, spojit spravedlnost s fairness (tj. smysl pro fair play).¹⁴ Nozickova teorie spravedlnosti vychází z předpokladu, že všichni lidé mají jen dvě základní lidská práva, a to život a svobodu. Tato práva nám nejsou propůjčována státem, nezávisí na sociálních a politických institucích, jsou prostě přirozená a nikdo je nesmí omezovat.¹⁵ Předpokládá se, že lidé vědí o základním rozdílu mezi dobrem a zlem, to však nevyklučuje fakt o jejich rozdílných názorech na dobro a zlo. Dobro je subjektivně spojené se svědomím, proto existuje předpoklad, kdy všichni vědí, že se má konat dobro a zlo nikoli. „*Dobro je v nejobecnějším slova smyslu to, co člověk hodnotí na jiném člověku jako užitečné a prospěšné. Je to shoda myšlení a jednání se svědomím a s přirozeným řádem.*“¹⁶ Protikladem dobra je zlo a to spočívá v lidské svobodě, protože člověk, který zná mravní zákon a své povinnosti a vědomě proti nim jedná, jedná zle. Zlo by mohlo být spatřováno jako postupná degenerace bytí nebo jako

¹³SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 83

¹⁴TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*, s. 69

¹⁵TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*, s. 72

¹⁶BÍLÝ, J. *Základy společenských věd III.: Základy etiky, estetiky a religionistiky*, s. 8

výsledek úmyslné volby, anebo by zlo mohlo být bráno jako vyřknutá lež a nepoctivé chování.

Člověk musí spravedlnost hledat sám, podle svého svědomí. A právě ve svědomí se tvoří mravní úsudky, které ve své podstatě odpovídají struktuře osobnosti.

3.1.4 Členění etiky

V literatuře existuje několik variant, jak nahlížet a rozdělit etiku. Autor J. Bílý etiku jako vědu o lidském jednání rozdělil na individuální, sociální, teoretickou, praktickou a profesní. Etika také proniká do nejrůznějších oborů a podle toho také rozlišil etiku na etiku lékařskou, sociální, obchodní a etiku společenského jednání.¹⁷

Níže uvedení autoři jsem si vybrala, kvůli jejich rozmanitému rozdělení etiky. Existuje mnoho autorů, kteří rozdělují etiku obdobně, ale také jsou tu autoři, kteří se na etiku dívají trochu z jiného úhlu, a jejich členění je od ostatních odlišné.

Rozdělení etiky podle Jakuba S. Trojana

Jakub S. Trojan rozdělil etiku podle etického zkoumání na etiku deskriptivní nebo empirickou, normativní, kasuistickou, situační a etiku smýšlení.¹⁸

Deskriptivní nebo empirická etika popisuje morální chování a zvyklosti, mravy a konvence v různorodých kulturních prostředích. Zkoumá faktory, které podmiňují změny v etickém chápání a chování. Také zkoumá, jaký mají vliv vědecké objevy, kultura a ekonomické podmínky na naše mravní chování.

Normativní etika nevychází pouze z popisu lidského chování a zvyklostí v dané zemi, ale hledá normu správného chování. Základem uvažování je vědomí povinnosti, že se má to či ono učinit nebo nikoliv. Normativní etika uvažuje finálně, tj. k čemu naše činy směřují, jinými slovy k jakému důsledku vedou. Ptáme se, jak se má společnost chovat a co by měl člověk dělat, aby žil důstojným životem.

Název *kasuistické etiky* vychází z latinského casus, znamenající stav, příhoda, událost. Tato etika se snaží vypracovat modelově správné etické chování pro různé životní

¹⁷BÍLÝ, J. *Základy společenských věd III.: Základy etiky, estetiky a religionistiky*, s. 12

¹⁸TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*, s. 18

situace. Vychází z toho, že případy v mezilidských vztazích jsou ve všech zemích srovnatelné, proto je lze klasifikovat a to i ty nesložitější případy, ve kterých můžeme postupovat analogicky.

Situační etika nevychází z předem stanovené normy, ale ze situace, v níž se jednající ocitají. Chování lidí se samozřejmě různí od situace k situaci. Zakladatel Joseph Fletcher je toho názoru, že neexistují nějaké osvědčené, pevně stanovené vzorce chování, které je možno si osvojit a řešit jimi všechny situace vyžadující mravní rozhodnutí.

Etika smýšlení sleduje vnitřní motivaci odpovědných činů, která je pro tuto etiku rozhodující. I. Kant byl veden myšlenkou založit mravní jednání na tom, že nesleduje žádný vnější účel, nýbrž jedná z ryzí povinnosti, a tak položil teoretický základ pro etiku smýšlení. Snažil se vytvořit etický princip, který by byl všeobecně platný (tj. platil by v každé situaci) a byl by přijat všemi lidmi.

Trojan etiku dále rozdělil podle oblastí etického zkoumání na etiku individuální, personální, ekologickou a sociální.¹⁹

Zkoumání v *individuální etice* se soustřeďuje na vztah jedince k sobě samému. Již od narození je člověk vtahován do vztahů, jimiž je v průběhu svého života poznamenáván. Avšak bez světa druhých lidí by se ani nemohl stát lidskou bytostí v plném slova smyslu. Tzn. že lidská bytost spolupracuje již od svého narození za pomoci druhých na sobě, aby se stala bytostí, která si je vědoma sama sebe, své odpovědnosti a jedinečnosti.

Personální etika se soustřeďuje na vztah, který se dá vyjádřit dvojicí, JÁ a TY. Tento vztah se vytváří mezi osobami v nejužším společenství rodiny a mezi přáteli, kde převažuje osobní stránka. Jedná se především o vztahy mezi životními partnery, manželů ve vztahu ke svým rodičům, prarodičům, členům příbuzenstva a vztahy k vlastním dětem. Etickým problémem v personální etice může být např. matčino zalíbení v jednom ze dvou synů, kterého dává za příklad druhému, druhé dítě může být touto skutečností (tj. nerovnováhou sympatií) traumatizováno.

Ekologická etika řeší vztah člověka k životnímu prostředí, poznamenané lidmi a institucemi. V současné době přejímáme stav přírodního prostředí, který vytvořili lidé před námi, a dále ji měníme technickými zásahy.

¹⁹TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*, s. 30

Pro potřeby práce nás ale nejvíce zajímá *sociální etika*, protože zkoumá vztahy mezi lidmi. – Člověk je v podstatě bytost, jenž má určitou roli, se kterou zaujímá místo ve společnosti. Společenskou bytostí je proto, že nežije v osamění. Předmětem zkoumání sociální etiky jsou vztahy zprostředkované institucí (tj. úřadem, podnikem). Do vzájemného vztahu tedy nevstupují lidé, ale role, kde na jedné straně je např. zaměstnavatel a na té druhé zaměstnanec. Do takového vztahu vstupují jak vedoucí se zaměstnanci, tak i zaměstnanci navzájem. Vždy ale jde o společný cíl a o výsledek spolupráce lidí. Proto je nutné rozeznat vztahy osobní a instituční. Osobní vztahy mohou svým způsobem ovlivňovat řešení vzniklých situací na pracovišti (v podniku). Příkladem může být:

Zaměstnavatel čelí hospodářské krizi, proto musí propustit několik zaměstnanců, aby ušetřil. Problém je v tom, že je zaměstnavatel spojen s postradatelnými zaměstnanci osobním vztahem (tj. rodina, kamarádi, klubové členství). A v tomto případě jde o střet dvou zájmů, osobní vztah a vztah k podniku. Bez ohledu na pouto by měl propustit nejslabší články. Tím sice riskuje ztrátu přátel, ale kdyby se nechal ovlivnit osobními vztahy, riskoval by prohloubení krize společnosti (instituce).

Sociální etika si žádá uspořádání, proto jsou mezilidské vztahy spoluurčovány pravidly dané instituce. Tato pravidla podporují nejen společnost, ale i jednotlivce a skupiny.

Mezi pomocné nástroje etické reflexe patří etické maximy.

Sociálně etické maximy

V hospodářském životě vyvstávají různé problémy a otázky, a právě tyto etické maximy usnadňují promýšlení těchto problémů. Lze je ale použít jen tehdy, pokud dobře známe problematiku hospodářského života. Maximy by měly být operativně použitelné, aby pomáhaly formovat hospodářské skutečnosti a mohly tak sloužit pro porozumění ekonomických procesů a napomáhat řešení její problematiky. Maximy stojí ve středu mezi zásadami a reálnými hospodářskými aktivitami. Mezi maximy patří starozákonní dekalog, jedná se tedy o historické maximy. Takovým historickým maximem může být např. zásada: „Kdo nepracuje, ať nejí“. Takové maximy jsou namířeny proti těm, kdo zneužívají pohostinství.

Patří sem i zlaté pravidlo, které je charakteristické vzájemností v jednání mezi lidmi. „Člověk se nemá vůči druhým chovat způsobem, který je mu samému proti myslí. To je jádro vší morálky. (Mahábhárata, Anuśasánaparva, 113, 8)“²⁰ „Neubližujte lidem tím, co vám samým působí bolesti. (Udánavarga 5,18)“²¹ Zlaté pravidlo nabádá k tomu, co se dělat nemá.

„Toto pravidlo tedy předpokládá, že lidé jsou si natolik podobní, že nejlepší účinnou kontrolou jednání vůči druhému je představit si sám sebe na jeho místě.“²²

Skutečný etický život, v němž klademe potřeby druhých na první místo a staráme se o jejich štěstí, má pro společnost obrovské důsledky. Pokud bychom se vnitřně změnili, ozbrojíme se konstruktivním zacházením se svými negativními myšlenkami a emocemi.²³

Rozdělení etiky podle Arna Anzenbachera

Arno Anzenbacher ve své knize zmiňuje rozdělení etiky pouze na etiku empiristickou a analytickou.²⁴

Empiristická etika má v empiristickém osvícenství tendenci chápat lidskou praxi jako výsledek empirického působení, který je určen deterministicky. Noetická forma empirismu zastává názor, že jediným pramenem poznání je smyslová zkušenost. Empirické teorie jednání se interpretuje jako výsledek působení zvnějška a protipůsobení jednajícího, přičemž protipůsobení je podmíněno povahou jednajícího.

Analytická etika neboli metaetika se zabývá logickou, sémantickou, pragmatickou či lingvistickou analýzou morálního jazyka. Jedná se o směr filosofické etiky. Analýzy jsou významné pro studium otázek normativní etiky. K analytické etice patří mimo jiné i klasifikace etických teorií.

²⁰SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 101

²¹TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*, s. 58

²²SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 102

²³BSTAN-DZIN-RGYA-MTSHO, Dalajlama. *Etika pro nové milénium: Jeho Svatost dalajlama*, s. 153

²⁴ANZENBACHER, A. *Úvod do etiky*, s. 19, 248

Rozdělení etiky podle Jiřího Bílého

J. Bílý uvádí ve své publikaci mimo jiných rozdělení, rozdělení podle I. Kanta na etiku autonomní a heteronomní.²⁵

Autonomní etika je charakteristická autonomií vůle, která je Kantem považována za základní princip etiky a mravnosti. Tím se rozumí, schopnost vůle určovat chtění nezávisle na vnějších pohnutkách jen na základě vlastního uvážení. Vychází tedy z vnitřní svobody a odpovědnosti jedince. Etické zásady si tedy člověk určuje sám.

Heteronomní (apriorní) etika nevychází z názorů jednotlivce, jako tomu bylo u autonomní etiky, ale jsou zde stanovena neměnná pravidla, která jsou dána Bohem. Člověk jednající heteronomně tedy jedná z určitého donucení.

Další rozlišení etiky dle typů ve zkratce:

Dále bychom etiku mohli rozdělit na aplikovanou etiku, etiku hospodářství, podnikání a správní.

Aplikovaná etika – zabývá se událostmi spojenými s počátkem života (např. umělé oplodnění, výzkum embryonálních a kmenových buněk, interrupce), se společným životem a jeho kvalitou (tj. postavení člověka ve společenství, globální dimenze lidského života, problémy válečných konfliktů, zacházení se zvířaty), a s koncem či ukončením života (tj. eutanazie, nakládání s mrtvými těly, vztahy k umírajícím),²⁶

Etika hospodářství – pohlíží na problémy a její souvislosti dnešního světového hospodářského řádu, který hledá cestu ke spravedlivému a lidskému uspořádání,

Etika podnikání – etické normy jsou na úrovni institucí a organizací, lze je chápat jako zásady slušného a poctivého chování k obchodním partnerům, konkurenci a zákazníkům,

Správní etika (profesionální etika) - obecná etická pravidla jsou aplikována do konkrétních oborů lidské činnosti. V případě jejich nedodržení, nebude patrně úřednická profese, včetně ostatních, patřit k těm váženějším.

²⁵BÍLÝ, J. *Základy společenských věd III.: Základy etiky, estetiky a religionistiky*, s. 9

²⁶BRÁZDA, R. *Ethicum*, s. 160

3.2 Veřejná správa

Samozřejmostí etiky je, že se dotýká všech možných oblastí a tedy i veřejné správy, jejíž zaměstnanci se musí řídit tzv. Etickým kodexem. Abychom se mohli více zabývat tématem “Etika ve veřejné správě“ je nutné veřejnou správu trochu poodhalit a věnovat se tomu, čím se veřejná správa zabývá, jaká je její funkce a jak se dělí.

Pojem veřejná správa není zcela lehké výstižně definovat, neboť existuje mnoho definic od různých autorů. Většinou se veřejnou správou rozumí správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě ve veřejném zájmu. Výkonná moc je nejvíce charakteristická mocí veřejnou, kterou v první řadě disponuje stát a poté subjekty státem pověřené. Výkon veřejné moci byl tedy státem delegován na příslušné subjekty, aby jednali ve věcech veřejných záležitostí. Tento přesun moci zapříčinil rozdělení veřejné správy na státní správu a samosprávu. Veřejná správa vykonává, neboli disponuje veřejnou mocí, jež je rozdělena na moc státní a zbývající veřejnou moc. Státní moc je v rukou samotného státu, jenž ji zabezpečuje pomocí státního mechanismu. Zbývající veřejná moc je státem svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí. Zejména se jedná o subjekty územní samosprávy, vykonávající specifickou formu správy státu. Tyto subjekty společně se státem spoluzabezpečují správu státu, jakožto správu veřejnou.

Petr Průcha na veřejnou správu pohlíží z funkčního a organizačního pojetí. Ve funkčním pojetí jde prakticky o výkon veřejné správy jakožto výkon podzákonné a nařizovací činnosti orgánů veřejné správy. V této souvislosti se někdy organizační pojetí označuje jako pojetí formální, a funkční pojetí veřejné správy jako pojetí materiální.²⁷ Veřejná správa v organizačním pojetí představuje subjekty jejího primárního výkonu, kterým je především stát prostřednictvím vlastních orgánů a dalších veřejnoprávních subjektů jako představitelů a nositelů veřejné moci.

Pravomoc veřejné správy i působnost orgánů veřejné správy je vymezena a upravena příslušnými právními normami správního práva, kde se i nachází pojem veřejné správy jako ústřední. Základ veřejné správy je zakotven v právních předpisech nejvyšší právní síly, mezi které patří Ústava České republiky č. 1/1993 Sb., a Listina základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti

²⁷PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 10

ústavního pořádku České republiky. Moc veřejné správy je ve státě realizována prostřednictvím právního řádu, jež udržuje ústavní pořádek. Součástí právního řádu je správní právo upravující společenské vztahy ve veřejné správě, představuje právní rámec pro výkon veřejné správy.

Veřejná správa je charakteristická svojí podzákonnou, výkonnou, nařizovací a také organizátorskou činností, jež spočívá v řízení, kontrole a koordinaci správní agendy, pod kterou si můžeme představit různé registrace, evidence obyvatel apod. Mezi její zastávající funkce mimo jiné patří funkce bezpečnostní, ochranná a funkce regulační.

Veřejná správa musí splňovat několik principů, princip legality, odpovědnosti a subsidiarity. Princip legality ve veřejné správě je možné vymezit jako vázanost správy zákonem, tzn. povinnost chovat se v souladu se zákonem a zároveň povinnost projevat iniciativu při realizaci zákona. Princip odpovědnosti znamená, že služba ve prospěch určitých klientů se nesmí stát nespravedlivou újmou pro jiné osoby. Princip subsidiarity na straně jedné uznává autonomii jedince a na straně druhé si do všech důsledků uvědomuje, jak slabý může jedinec být oproti společnosti a státu.²⁸ V podstatě určuje vztah mezi vyššími a nižšími společenskými jednotkami, kdy vyšší společenské jednotky by měly respektovat pravomoc organizačně nižších jednotek.

Správu je nutné rozlišovat na správu veřejnou a správu soukromou. Veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají a realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Soukromá správa je naopak správou soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu, vykonávají ji soukromé osoby, sledující určitý vlastní cíl a řídící se vlastní vůlí.²⁹

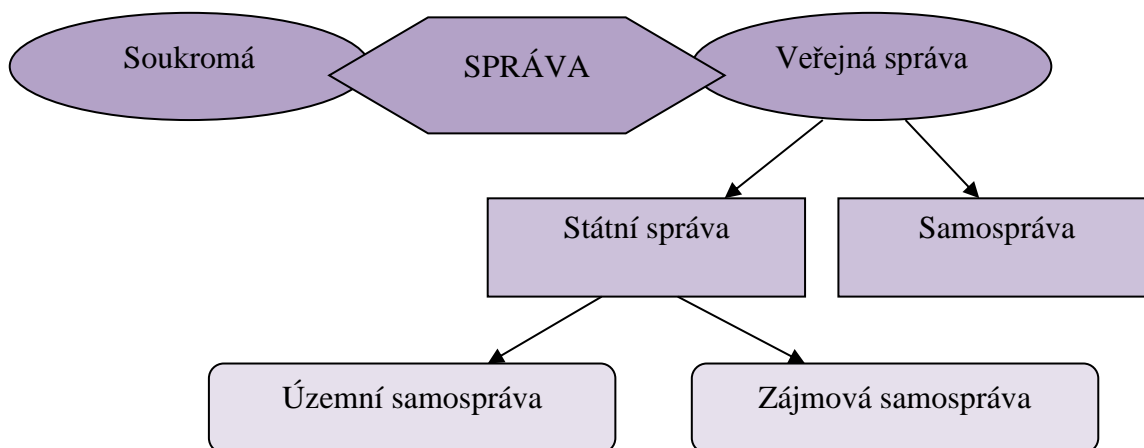
Centralizace veřejné správy se datuje do roku 1990, kdy nositelem veřejné správy byl pouze stát. V tomto roce se udál důležitý zlom veřejné správy, kdy došlo k její decentralizaci, tj. přenechání části výkonu veřejné správy nižší samostatné organizační jednotce. Hlavní snahou bylo ustanovit vyšší územně samosprávné celky a vymezit jejich samostatnou a přenesenou působnost. Decentralizace veřejné správy tak napomohla občanům k její lepší dostupnosti. V současné době je veřejná správa rozdělena podle

²⁸POMAHAČ, R. *Průvodce veřejnou správou*, s 91 – 94

²⁹PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 11

nositele veřejné moci na státní správu, veřejnou samosprávu a ostatní veřejnou správu. Jedná se o subsystémy působící vedle sebe, vzájemně se ovlivňující a doplňující.

Obrázek 1: Rozdělení veřejné správy



Zdroj: Vlastní zpracování

3.2.1 Státní správa

Nezastupitelnou součástí veřejné správy je státní správa, která je vykonávána jménem státu a v jeho zájmu. Státní správa je klíčová, a proto je považována za jádro veřejné správy. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje prvky řízení a prvky regulace. Prvky řízení souvisejí především s její organizující povahou a projevují se v jejím cílovém zaměření. Řízení můžeme označit za proces dosahování nově stanovených cílů. Cíle si státní správa nestanoví sama, nýbrž v základní rovině jsou odvozovány od zákonů, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci. Na nižších stupních hierarchie cílů činnosti státní správy jsou vyvozovány rovněž z aktů příslušných správních orgánů. Prvky regulace v činnosti státní správy souvisejí s jejím mocensko-ochranným působením, jehož posláním je udržení žádoucího stavu v určitých mezích, resp. obnovení předchozího stavu, který byl nežádoucím způsobem narušen.

Státní správa je realizací výkonné moci státu, jenž je vykonávána přímo nebo nepřímo. Přímá státní správa je vykonávána bezprostředně státními orgány nebo jednotlivými organizačními složkami státu a nepřímá státní správa je vykonávána veřejnoprávními korporacemi, dále pak soukromými fyzickými osobami nebo právníckými

osobami a to za podmínek, které stanoví zákon (tj. vykonává se na základě zákonné delegace).

Činnost státní správy je zaměřována nejen na procesy uvnitř státní správy, ale také na adresáty mimo státní správu. Jedná se o působení na fyzické a právnické osoby, na které státní správa směřuje. Posláním vnitřní činnosti státní správy je zajištění a udržení žádoucího a reálného fungování vlastního systému orgánů státní správy. Vnější činnost státní správy je zaměřena na usměrňování procesů realizujících se v jiné sféře, než je státní správa (tj. fyzické a právnické osoby, vůči nimž je státní správa vykonávána).

Při vlastním výkonu státní správy jde tedy o realizaci vztahů se zásadně rozdílným postavením subjektů a objektů správy. Subjektem státní správy, jakožto činnosti státu, je sám stát, zpravidla představovaný jednotlivými příslušnými orgány státní správy. Správa jimi vykonávaná je realizována nejen jménem státu, ale také v jeho zájmu. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku, která je výrazem jeho zájmů a vůle. Realizuje ji ve vztahu k objektům, jež jsou nuceny se tomuto působení podřídit, a to aniž by státu byly organizačně podřízeny. Objekty státní správy jsou naopak adresáti působení, resp. subjekty, k nimž činnost státní správy směřuje, a jako takové zpravidla nejsou součástí organizačního systému státní správy, mají svébytné, na státní správě jinak nezávislé, postavení.³⁰

3.2.2 Samospráva

Jedná se o organizované společenství lidí, které si samostatně spravuje své záležitosti a činí rozhodnutí přímo nebo prostřednictvím volených orgánů, samospráva je tedy uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Vznik a působnost samosprávných celků, vzniká na základě právního rámce vymezeného státem, který může zasahovat do činnosti samosprávných celků v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze způsobem stanoveným zákonem. Samosprávou se rozumí výkonné působení ve veřejné správě a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Samospráva a státní správa se souběžně spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.

„Samospráva je tedy organizující a mocensko-ochranné působení územních a zájmových samosprávných korporací a jejich orgánů ve specificky výkonném pojetí,

³⁰PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 16

*rozšířeném o oprávnění tvorby samosprávné moci, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují samosprávné orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty v jejich působnosti, přičemž tato činnost postrádá státně mocenskou podstatu.*³¹

Samospráva je rozlišována na samosprávu územní a zájmovou samosprávu. Výše uvedené charakteristické znaky samosprávy jsou shodné jak pro územní, tak i pro zájmovou samosprávu. Odlišují se akorát v jejím organizačním pojetí, kdy územní samospráva je vázána na územní členění státu a na strukturu územní samosprávy. Kdežto u zájmové samosprávy je struktura koncipována rezortně. Dále se odlišují v obsahu věcné náplně samosprávy, kdy územní samospráva je všeobecně zaměřená a zájmová samospráva je zaměřena speciálně.

Územní samospráva

Veškerou veřejnou správu nelze logicky realizovat z jednoho místa, proto je výkon veřejné správy úrovně strukturován, a to vždy v návaznosti na konkrétní územně správní členění státu. Vedle ústřední správy tak zákonitě přichází v úvahu místní, resp. územní správa. Územní správou se rozumí veškeré nižší úrovně správy, než úroveň ústřední. Jako další specifický pojem místní správa, se rozumí místní, tj. nejnižší úroveň územní veřejné správy. Územní správy je tak zpravidla pojmem širším než pojem místní správa, i když v některých případech či situacích, jiná územní správa než správa místní neexistuje, a pak tyto pojmy vystupují jako pojmy identické.³²

Základním územním samosprávným celkem je od ukončení činnosti soustavy národních výborů v roce 1990 především obec, která je upravena zákonem č. 128/2000 S., o obcích, která je součástí vyššího územního samosprávného celku, tedy kraje, upravený zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích. Územně samosprávné celky mají vymezené katastrální území, v právních vztazích vystupují pod svým vlastním jménem a nesou odpovědnost za vzniklé skutečnosti z těchto vztahů. Samosprávná území jsou spravována zastupitelstvem mající oprávněnost vydávat obecně závazné vyhlášky, které lze zrušit pouze ústavním zákonem.

³¹PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 19

³²PRŮCHA, P., SCHELLE., K. *Základy místní správy*, s. 39

Územně samosprávné celky jsou tzv. veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit si podle vlastního rozpočtu. Do jejich činnosti může zasahovat stát a to jen v případě, pokud to vyžaduje ochrana zákona.

Zájmová samospráva

V současné době má zájmová samospráva (nazývána také jako profesní samospráva) ve veřejné správě důležité místo, ačkoliv je slabě zakotvena, neboť Ústava ČR se o ní nezmiňuje. Jejím hlavním představitelem jsou profesní komory s povinným a nepovinným členstvím.

Komory s povinným členstvím nejsou orgány státu, nýbrž se jedná o veřejnoprávní korporace, zřizované na základě zákona, které se nezapisují do obchodního rejstříku, ale evidenčně jsou zapisovány statistickým úřadem do registru ekonomických subjektů. Vystupují jako právnické osoby mající oprávnění vydávat vnitřní předpisy pro komoru i její členy. Prostřednictvím profesních komor je veřejná správa vykonávána příslušným orgánem komory, který má za úkol ověřovat splnění veřejnoprávních podmínek činnosti v daném oboru, vést příslušnou evidenci a dohlížet nad řádným výkonem profesní činnosti a plnění funkcí. Mezi samosprávné organizace patří např. Česká advokátní komora, Komora architektů, Komora auditorů, Notářská komora, Lékárnická komora, Exekutorská komora, Komora daňových poradců, Komora patentových zástupců a Komora veterinárních lékařů, aj.

Komory s nepovinným členstvím jsou hospodářské komory, které na principu dobrovolnosti sdružují podnikatele. Dělí se na okresní komory, jež se mohou slučovat do regionálních komor a na profesní společenstva. Okresní komory jakožto právnické osoby jsou zapisovány do obchodního rejstříku. Profesní společenstva jsou zřízeny zákonem jako právnické osoby, jež nemají veřejnomocenská oprávnění vůči svým členům (tj. nemají právní subjektivitu) a zapisují se jak do obchodního rejstříku, tak i do registru ekonomických subjektů.

3.2.3 Kontrola veřejné správy

Nedílnou součástí veřejné správy je mimo jiné její kontrola. Postavení a poslání veřejné správy nutně vyžaduje, aby právní úprava organizace i činnosti veřejné správy garantovala zákonnou realizaci jejich cílů a úkolů, právní jistota je zachována prostřednictvím kontroly ve veřejné správě. Kontrola ve veřejné správě je mimo jiné nejdůležitější zárukou zákonnosti ve veřejné správě. Mezi další záruky patří např. změna, zrušení, sistace vadných správních aktů, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností apod.

Kontrola je v obecné rovině chápána jako lidská činnost, jejímž cílem je zjistit skutečně vzniklý stav věci a zhodnotit jej se stavem, kterého mělo být dosaženo. Kontrola je nedílnou součástí každé řídicí činnosti. Zachování zákonnosti je jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty. Úkolem kontroly je zjistit, jakým způsobem naplňuje veřejná správa své poslání a zda vykonavatelé veřejné správy plní stanovené povinnosti. Mimo jiné kontrola sleduje nejen dodržování zákonnosti, ale také dodržování účelnosti a hospodárnosti ve veřejné správě. Vnější kontrola je vykonávána subjekty, které sami nejsou vykonavateli veřejné správy a organizačně stojí mimo ni.³³

Jak již bylo jednou uvedeno, kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá současný stav tomu, co být má. Zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, z jištěného stavu se vyvozují závěry a na jejich základě se stanovují příslušná opatření.

Z výše uvedeného lze deduktivně sestavit funkce kontroly veřejné správy. Mezi funkce kontroly patří funkce poznávací, zjišťovací, porovnávací, hodnotící a funkce nápravná. Kontrola může být pojata jako kontrola preventivní či předběžná, kontrola průběžná a kontrola následná. Důležitost kontroly veřejné správy je spatřována i v dodržování účelnosti a hospodárnosti ve veřejné správě.

Kontrola veřejné správy je rozdělena na kontrolu vnitřní a vnější. Jestliže je prováděna vnitřní neboli interní kontrola, provádí se v rámci samotné organizační soustavy výkonné moci. Taková kontrola vyplývá ze způsobu řízení v organizaci či soustavě organizací a je výrazem hierarchické struktury, kdy vyšší orgán kontroluje činnost nižšího orgánu nebo úřadu. Interní kontrola je označována také jako služební dozor.³⁴ Kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy, které lze rozlišit na kontrolu

³³TOMANCOVÁ, J., BRTOUN, A., OBROVSKÝ, J. *Veřejná správa a finance*, s. 41

³⁴HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*, s. 193

zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy, a na kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojících mimo příslušné hierarchické vtahy veřejné správy. Oproti tomu u vnější kontroly jsou orgány veřejné správy a jejich činnost kontrolovány jinými subjekty než orgány veřejné správy.³⁵

Kontrolu veřejné správy vykonávají zákonodárné, resp. zastupitelské orgány, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, správní orgány, instituce Veřejného ochránce práv. Kontrola je také vykonávána na základě podání občanů a ve spojení s právem na informace ve veřejné správě.

3.2.4 Hodnocení veřejné správy

Základním požadavkem kladeným na veřejnou správu je kvalitní, pohotové a hospodárné plnění stanovených úkolů, jak jinak než zaměstnanci veřejné správy. Můžeme tedy říci, že vše závisí na zaměstnancích. Jen jejich dodržování pravidel chování, norem, plnění jejich motivačních požadavků způsobuje posun, tedy vyšší výkon, zapojení pro danou věc, jako je pohotové a kvalitní plnění stanovených úkolů apod.

Plnění požadavku je mírou úspěšnosti či neúspěšnosti, výkonnosti nebo nevýkonnosti celé soustavy veřejné správy. Pro hodnocení z hlediska její úspěšnosti a výkonnosti jsou rozhodující úkoly, prostředky k jejich realizaci a dosažené výsledky. Kritérii hodnocení veřejné správy mohou být: efektivnost, hospodárnost, účelnost, úspornost a přiměřenost.³⁶

Efektivnost je relace mezi tím, co je, a tím, co být má pro hodnocení nějaké činnosti vykonávané za určitým účelem. Efektivnost se často spojuje s ekonomickou stránkou hodnocení určitého jevu (tj. s kvantifikací). Mohou být různé efektivnosti, proto je podstatné definovat hodnocený objekt a záměr, a také vymežit vstup a výstup.

Hospodárnost znamená ekonomicky účelné jednání. Často bývá hospodárnost spojována s účelností, aby tak vyjádřil vztah mezi účelem a prostředky k dosažení takového jednání. Veřejná správa se při plnění úkolů snaží dosáhnout maximálního užitku při minimálním vynaložení prostředků.

³⁵PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 103

³⁶HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*, s. 195

Účelná činnost je taková, jejíž výsledek odpovídá nebo alespoň se přibližuje stanovenému cíli. Není účelné, aby jednání splňovalo vždy hospodárnost, efektivitu a přiměřenost zároveň. Může jít jen o vztah účelnosti a efektivnosti nebo o vztah účelnosti a hospodárnosti nebo o vztah účelnosti a úspornosti.

Úspornost je jeden z projevů hospodárnosti jako minimalizace nákladů. Dosahování úspor je podmíněno využíváním různorodých modernizačních opatření a technických prostředků, např. zjednodušení správních agend programováním pomocí výpočetní techniky. Můžeme říci, že při narůstání správních agend tato cesta umožní snižovat náklady na veřejnou správu.

Přiměřenost při svém hodnocení sleduje, zdali určité provedené opatření odpovídá sledovanému účelu a nakolik je vzhledem ke splnění potřebné. Sleduje se, zda dostatečně přispívají k úspěchu řešení, aby respektovaly současné výdajové možnosti a neumožňovaly řešení a jeho následky negovat cíl.

3.3 Etika ve veřejné správě

Etika se ve veřejné správě zabývá problematikou aplikace morálních standardů v činnosti veřejné správy. Vztahuje se ke stanoveným normám toho, co je správné a co je špatné, zabývá se tím, co by lidé měli dělat, obvykle formou zákonů, povinností, závazků, užitku pro společenství, čestnosti či dalších specifických ctností. Mezi nástroje institucionalizace etiky mimo jiné patří také etické kodexy.³⁷

3.3.1 Chování veřejných úředníků a jejich principy

V 90. letech minulého století byla ve Spojeném království zřízena Komise pro vyšetření standardů chování ve veřejné správě, která v roce 1995 stanovila následujících sedm principů:³⁸ *Princip integrity* znamenající, že se úředníci nesmějí dostat do závazku (finančního) vůči jednotlivcům, skupinám nebo organizacím, kteří by je mohli ovlivňovat při výkonu jejich úředních povinností. *Objektivnost* znamená, že při výkonu veřejné činnosti musejí úředníci rozhodovat na základě zásluh. *Odpovědnost* značí

³⁷MVČR. *Etika ve veřejné správě* [online]. Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. 2014 [cit. 19.8.2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

³⁸ LEŠTINSKÁ, V., VIDLÁKOVÁ, O., ŠELEŠOVSKÝ, J. *Personalistika ve veřejné správě*, s. 14

odpovědnost úředníka za své rozhodování a činnost a mající povinnost podrobit se příslušné kontrole. *Princip otevřenosti* pro úředníka znamená, otevřené jednání při veškeré své činnosti a tedy i zdůvodnění svého rozhodnutí. V případech vyžadujících širší veřejný zájem, mohou být informace omezeny. *Čestnost* znamená povinnost deklarovat všechny soukromé zájmy vztahující se k veřejným povinnostem a podnikat kroky k vyřešení konfliktů způsobem chránícím veřejný zájem. *Princip vedení* značí prosazování a podporování těchto principů vedením vlastním příkladem. Za další principy můžeme považovat princip slušnosti, lidské důstojnosti (právo na život a svobodu), čestnosti a bezúhonnosti (základem důvěry), služby a kvality.

Právě tyto principy byly použity při formulaci Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě (2001). Není však jasné, zda se jedná o doporučení nebo spíše o instrukci, jak by mělo vypadat správné jednání zaměstnance.

Podle mého názoru se v současné době vztah veřejnosti k veřejným institucím nezdá být tak kritický, neboť veřejná správa se zasadila v informování o dění ve veřejné správě prostřednictvím e-governmentu, ale i přesto je důležité klást značný důraz na prosazování etiky a morálky do výkonu veřejné správy, neboť všechno je vždy o lidech. A aby bylo dosaženo stanovených cílů, je nutné zaměstnance správně motivovat, aby jednali loajálně, eticky, politicky neutrálně, ve veřejném zájmu, aby dodržovali zásady dobré správy a průběžně se vzdělávali.

Jednání a práce s lidmi vyžaduje míru tolerance, trpělivosti, taktu, nadhledu a hlavně vstřícný přístup k řešení jejich problémů. Aby byl člověk způsobilější k výkonu práce s lidmi, je vhodné získávat zkušenosti dlouhodobou praxí a studiem literatury. Především ale záleží na konkrétním zaměstnanci a jeho míře psychické odolnosti (např. zvládat stres a jiné). Dobré a slušné vystupování, vhodný a upravený zevnějšek, to vše a další věci jsou citlivě vnímány veřejností a je vytvářena důvěryhodnost, která je jedním ze základních atributů veřejné správy.

Nároky kladené na osobnost řadového zaměstnance veřejné správy jsou bezpochyby velké. Je však nutné si uvědomit, že záleží i na osobnostních předpokladech vedoucích pracovníků, od nichž se očekávají vyšší kvality. Důvodů je hned několik: pozitivní ovlivňování rozvoje podřízených subjektů, neustálé směřování k ideálnímu stavu instituci, vedení pozitivního přístupu k práci a jiné. Důležitá je aktuální osobnostní kvalita, která je ovlivňována externími a interními vlivy. Do aktuální osobnostní kvality lze

zahrnout dosavadní dovednosti, schopnosti, zkušenosti, vědomosti, ale i temperament, postoje a charakter. Uvedené vlastnosti jsou odráženy na způsobu, jakým se daná osoba hodnotí sama a jak je schopna promítnout zpětnou vazbu. Projev osobnostní kvality je spojen především s tím, čím je člověk ochoten přispět “navíc”.

Mezi povinnosti vedoucího pracovníka patří jasné, stručné definování cíle, požadavků a stanovisek; zřetelné vyjadřování zadání, námětů, myšlenek a příkazů; akceptování názoru svých podřízených; rozhodování ve složitých situacích; orientace v odborné problematice práce svých zaměstnanců; organizace práce svých podřízených; jednat morálně, čestně a spravedlivě; důslednost a odpovědnost za svojí práci; zvládnutí náročných psychických situací bez zjevných výkyvů emocí.

Zaměstnanci veřejné správy mají jasně daná pravidla chování prostřednictvím etického kodexu, který je právně závazný, a se kterým se zaměstnanci seznamují již při nástupu do práce. Na několika úřadech se dokonce etický kodex vyvěšuje na rušných místech na nástěnce, aby si ho mohl kdykoli a kdokoli přečíst.

3.3.2 Etické kodexy a jejich charakteristika

Etické kodexy jsou nejvýznamnější a také nejpoužívanější nástroje etického řízení. Vláda České republiky v roce 2001 vydala etický kodex jako preventivní nástroj, k dodržování etických standardů v institucích veřejné správy. Později došlo k jeho právní závaznosti. To zřejmě inspirovalo jednotlivé firmy k implementaci etického kodexu do vlastních směrnic.

Původ termínu kodex pochází z latiny a vyjadřuje základní zákon v určité oblasti. Převážně vystupuje jako ucelený soubor zákonných ustanovení, norem nebo pravidel mající podobu konkrétních příkazů, zákazů či nařízení. S pojmem kodex se můžeme setkat samostatně nebo ve spojitosti s popisem určité činnosti, již se týká. Etické kodexy nejsou záležitostí pouze dnešní doby, ale sahá daleko do historie. K těm nejstarším patří tzv. Hippokratova přísaha, jež byla zformulována před 2 400 lety. Hippokratova přísaha je určena pro lékaře, jež je zavazuje k nezištné pomoci nemocným, k povinnosti zachovat lékařské tajemství aj. K dalším všeobecně známým kodexům patří např. kodexy mravních norem mnišských řádů, kodexy mravního jednání tovaryšů a mistrů z dob středověku.

Z východní kultury se jedná o kodexy starověkého konfucianismu či hinduismu, které se zabývaly úpravou života jednotlivých společenských tříd. Co se týče naší kultury, pak vzpomeneme na kodex křesťanský mající konkrétní pravidla a normy života, jako jsou: nevydáš křivého svědectví proti bližnímu svému, nepokradeš, nezabiješ apod. S některými těmito pravidly se pochopitelně setkáváme v rámci právních předpisů, jež jsou stále aktuální.

Etickým kodexem tedy rozumíme dokument, v němž jsou zakotvena obecná i specifická pravidla práce v jednotlivých profesích a organizacích. A stejně tak je tomu i u veřejné správy, kde vznikají etické kodexy nebo kodexy chování úředníků jako reakce na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, integritě, porozumění veřejných úředníků požadavkům občanů a etických standardech. V některých případech mají etické kodexy povahu právní normy, je-li tomu tak, jeho eventuální změna či doplnění je obtížnější, ale za to jeho ustanovení jsou snáze vynutitelná. Nemá-li etický kodex povahu právní normy, pak chování veřejného úředníka, v případě že není v souladu s jeho ustanoveními, není právně sankcionován, ale daná věc je zveřejnitelná a potřebné změny v kodexu jsou snazší a rychlejší. Např. lékařské komory jsou profesionální asociace většinou s povinným členstvím, výkon této profese je vázán na nutnou odbornost a případně i přezkoušení před státním orgánem. Kodexy zde mají zvlášť významné postavení, protože jejich dodržování je závazné a v případě jeho porušení může být výkon profese ohrožen. Rozsah a podoba etických kodexů se podle států liší, v některých státech můžeme najít obecnější etické kodexy, které zahrnují obecné hodnoty a kritéria platící pro všechny zaměstnance veřejné správy, a v jiných státech se jedná spíše o speciální etické kodexy mající podrobnější úpravu (tj. zahrnuje v sobě konkrétní problémy) platící pouze pro jednotlivé orgány veřejné správy.

Etický kodex musí obsahovat všechny důležité zásady etického chování úředníka, včetně vymezení jeho chování při konkrétních konfliktních situacích. V obecné podobě mohou etické kodexy obsahovat minimální standardy chování, které se týkají situací jako je přijímání darů a požitků v podobě pohoštění a odměn, užívání služebního majetku, využívání veřejných informací, konflikt zájmů apod.

Do veřejného sektoru se etické kodexy dostaly v 70. letech 20. století, kdy nabily na významu jejich zastáním v právních normách, konkrétně se jedná např. o anglické, německé a rakouské služební zákony. I v České republice mnohé organizace zveřejnily své

etické kodexy, které kromě právních norem respektují i etické normy. Úkolem etických kodexů je zajištění každodenní aktivity veřejné správy a jednání všech zaměstnanců. Jedná se o soubor pravidel vycházející z principů a hodnot organizace. Největší důraz je kladen na dodržování zásad úředníků, mezi které patří např. zákonnost činnosti úředníků, nestrannost, čestnost, slušnost a efektivnost jednání.

Důvod, který zapříčinil vznik etických kodexů je zcela deduktivní. Tímto důvodem jsou vzrůstající nároky občanů na zajištění profesionality, objektivnosti, porozumění úředníků požadavkům občanů, nestrannosti, legality, odpovědnosti, transparentnosti, efektivity, etických standardů apod.

Jak už bylo výše uvedeno, existují různé kodexy, mezi které zařadíme kodex mravních norem a etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

3.3.3 Kodexy mravních norem

Kodex mravních norem slouží jako prostředek k formování vztahů a vlastností člověka, je odrazem i výrazem, podmínkou i výsledkem daného způsobu života. Každá epocha má svou soustavu obecně uznávaných, vyžadovaných způsobů a pravidel chování a hodnocení. S dalším vývojem a diferenciací společnosti přibývá na složitosti a rozmanitosti života i morálních hodnot.

„Lidé se vyrovnávají s tradicemi, přizpůsobují je novým poměrům a záměrům, nově vykládají staré normy, dávají jim nový smysl. [...] Protikladné zájmy, zkušenosti, postoje různých společenských skupin vyvolávají nejednotnost, ba protichůdnost představ o dobru a zlu, nejednotnost, ba protichůdnost hodnotících postupů, kladení norem a jejich interpretace.“³⁹

Kodex mravních norem je tedy systematický soubor morálních pravidel, norem a principů chování, jimiž se lidé řídí v určité společnosti. V historii se vyskytovaly různé morální kodexy a to psané i nepsané, které vyjadřovaly morální příkazy, zákazy a požadavky daného náboženství. V případě, že se určitá pravidla chování již vžila, neboli osvědčila ve společenském vědomí, dochází k jejich kodifikaci, aby měla přesnější a trvalejší formulaci. Takovým mravním kodexem je mimo jiných desatero přikázání Boží, které říká: já jsem Pán, tvůj Bůh; nebudeš mít jiné bohy mimo mne; nevezmeš jména Božího nadarmo; pomni, abys den sváteční světil; cti otce svého i matku svou, abys dlouho

³⁹KUČEROVÁ, S. *Obecné základy mravní výchovy*, s. 15

živ byl a dobře se ti vedlo na zemi; nezabiješ; nesesmilníš; nepokradeš; nepromluvíš křivého svědectví proti bližnímu svému; nepožádáš manželky bližního svého; nepožádáš statku bližního svého.⁴⁰

3.3.4 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Smyslem etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy je vytvoření, udržování a prohlubování důvěry veřejnosti ve veřejnou správu. Kodex vymezuje standardy chování, které by měl úředník při své práci dodržovat. Mimo jiné úředník musí dodržovat zásady stanovené úřadem, řídit se právem a být spravedlivý.

Etický kodex obsahuje stanovené cíle, které organizace sleduje, hodnoty a postupy vedoucí k naplnění těchto cílů. Takto stanovený etický kodex je vytvořen na základě společného konsensu všech prvků organizace, tzn. že se do vytváření zapojují všechny složky organizace, jehož konečná podoba by měla být schválena celou organizací. Etický kodex bývá implementován formou interní směrnice, jež je následně zpřístupněn veřejnosti. Zveřejněním etického kodexu organizace deklaruje svou vůli podřizovat se etickým principům ve všech svých činnostech.

Podoba etického kodexu je písemné vyjádření základních principů etického chování pro celou organizaci, zaměřený na vztahy vnitřní a vnější. Jedná se o popis takového chování úředníků, které daná společnost považuje za vhodné. Domnívám se, že kvůli těmto etickým kodexům dochází ke zvyšování kvality služeb poskytovaných veřejnosti, neboť účelem etického kodexu je snižovat případnou nejistotu úředníků v morálních úsudcích a chránit je před tlakem, který by mohl vést k jednání proti etickým stanoviskům dané organizace. Mimo jiné zlepšuje vnitřní uspořádání procesů tvořící soubor práv a povinností, lépe se prosazuje etické chování a zlepšuje nejen celkové prostředí organizace, ale i prostředí v rámci veřejné správy.

V České republice vznikl kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v období reformních procesů v roce 2001 jako odpověď veřejné správy na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, integritě, efektivnosti a zavedení etických standardů

⁴⁰ Desatero přikázání Božích. [online]. 2015 [cit. 2015-07-23]. Dostupné z: <http://www.vira.cz/Texty/Glosar/Desatero-prikazani-Bozich.html>.

do veřejné správy.⁴¹ Tento kodex je přílohou usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 21. března 2001 a je složen z preambule a sedmi článků. Bohužel nekonkrétnost a přílišná obecnost vedla k jeho přepracování a dne 9. května 2012 bylo na návrh Ministerstva vnitra vládou České republiky schváleno usnesení č. 33/2012 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, tj. stávající kodex byl nahrazen novým etickým kodexem, jež se skládá z preambule a čtrnácti článků.

Ústřední orgány sepisují modelové zásady chování (etické kodexy) úředníků, které obsahují seznam ustanovení. Modelové zásady musí organizace zahrnout do zásad chování, oproti tomu seznam ustanovení mohou jakkoli přizpůsobit a zahrnout do svých zásad chování. Ustanovení zásad chování se pro úředníky stávají závaznými v okamžiku jejich podpisu. V případě nedodržení těchto zásad, má za následek disciplinární sankce. Aby etické kodexy byly známé, jak zaměstnancům místní správy, tak ústředním orgánům, dalším zainteresovaným orgánům a také veřejnosti, zajistí jejich možné nahlédnutí prostřednictvím informačních technologií. Nejenom profesionální výkon, ale i etická úroveň veřejných úředníků hrají rozhodující úlohu v dosahování cílů veřejné správy. K dosažení těchto cílů je nutné správně motivovat úředníky, aby jednali v souladu s právem, eticky, loajálně, spravedlivě a dodržovali zásady dobré správy. Aby byli poctiví, nestranní a vědomí si své odpovědnosti, dále aby jednali politicky neutrálně, pouze ve veřejném zájmu a samozřejmě vše s ohledem na občany a se zdvořilostí.⁴²

Podkladem pro tvorbu etických kodexů ve veřejné správě jsou základní zásady činnosti správních orgánů, uvedeném v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ten zakotvuje veřejnou správu jako službu veřejnosti (§ 4 odst. 1), deklaruje zásadu rychlosti (§ 6 odst. 1), rovnosti (§ 7 odst. 1) apod. S etickými principy se můžeme setkat v zákoně č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů (tzv. služební zákon). Tento zákon stanovuje, že mimo jiné

⁴¹ MVČR. *Etika ve veřejné správě* [online]. Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. 2014 [cit. 19.8.2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

⁴² MVČR. *Etika ve veřejné správě: Etika veřejné správy na místní úrovni* [online]. Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. 2014 [cit. 19.8.2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

má státní zaměstnanec povinnost vykonávat službu nestranně, dodržovat právní předpisy, plnit služební úkoly, prohlubovat si vzdělání, poskytovat informace o činnosti služebního úřadu, zachovávat mlčenlivost, zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu, v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání, tedy sdělit své jméno, příjmení a služební označení.⁴³ Obdobně formulované povinnosti zaměstnanců veřejné správy se nacházejí v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Účelem etického kodexu je snižovat případnou nejistotu zaměstnanců v morálních úsudcích a chránit je před tlakem, jenž by mohl vést k neetickému jednání v dané organizaci. Existuje mnoho organizací, které zveřejnily své etické kodexy, aby daly najevo, že kromě právních norem respektují i etické normy uvnitř i navenek organizace. V České republice se tento trend také ujal, organizace se při výkonu své činnosti řídí etickým kodexem a tím přispívá k celkově lepšímu prostředí organizace. Při vytváření etického kodexu by se organizace měla zamyslet nad tím, nejenom jaké má hodnoty a principy, ale také i kde spatřuje své slabosti a podle toho přizpůsobit etický kodex tak, aby tyto slabosti byly nějak zabezpečeny.

Etický kodex obsahuje stanovené cíle, které organizace sleduje, hodnoty a postupy vedoucí k naplnění těchto cílů. Takto stanovený etický kodex je vytvořen na základě společného konsensu všech prvků organizace, tzn. že se do vytváření zapojují všechny složky organizace, jehož konečná podoba by měla být schválena celou organizací. Etický kodex bývá implementován formou interní směrnice, jež je následně zpřístupněna veřejnosti. Zveřejněním etického kodexu organizace deklaruje svou vůli podřizovat se etickým principům ve všech svých činnostech.

⁴³ SLUŽEBNÍ ZÁKON. *Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech* [online]. [cit. 28.9.2015]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/sluzebni/cast4.aspx>

3.3.5 Klady a zápory etických kodexů

Tak jako vše ve světě má své klady a zápory, tak tomu nebude jinak ani u etických kodexů.

Výhody neboli přínosy etických kodexů jsou spatřovány v:

- usměrňování a dávání návodu, jak se chovat na pracovišti, definování akceptovatelného a neakceptovatelného jednání a napomáhání v odhalování nelegálního jednání, které vede k eliminaci nežádoucího chování a praktik,
- zvyšování výkonnosti organizace a zlepšování reputace instituce,
- motivaci zaměstnanců a zvyšování jejich loajality, kvůli vědomí, že pracují v etickém prostředí s jasnými pravidly platnými pro všechny,
- napomáhání vzniku příznivého pracovního prostředí,
- dobré a otevřené komunikaci,
- usnadnění jednání se zainteresovanými skupinami.

Nevýhody neboli kritika etických kodexů:

- příliš obecný kodex nemusí zohledňovat skutečné problémy v praxi X příliš rozsáhlý kodex může vybízet k mnohoznačnosti a různým interpretacím,
- etický kodex působí mimo jiné i jako obranný mechanismus, proto může dojít k zakrývání vlastních pochybení a odpovědnosti,
- formulace morálních norem nepůsobí pro některé zaměstnance dostatečně,
- neúčinnost a slabá vymahatelnost.

Je nutné si uvědomit, že dodržování etického kodexu má své opodstatnění. Pokud jsme např. svědky neetického chování, které záměrně přehlízíme, tak nám etické kodexy moc nepomohou. Jestliže se má naše společnost naučit etice a etickému chování, je třeba začít již u výchovy dětí, neboť slušné chování, základy morálky, dobro a zlo nás neustále obklopuje a ovlivňuje.

3.3.6 Porovnání etických kodexů

Důležité je nastolení důvěry mezi veřejnou správou a občany. A důvěru si získáváme a zasloužíme tím, že se budeme chovat a žít podle klíčových hodnot, které jsou shrnuté mimo jiné právě v etickém kodexu.

Bylo potřeba, aby vznikl etický kodex, neboť současná právní úprava nezahrnovala etické požadavky pro výkon veřejné správy a zároveň tu byla snaha o přiblížení se ekonomickým, politickým a právním standardům zemí Evropské unie. Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 (dále jen ‘‘KE 2001‘‘) jakožto obecná právní norma postrádá zřetelněji formulovaná opatření. Kodex vyznačuje zásady chování zaměstnanců veřejné správy ve vztahu k občanům i ve vztahu k sobě a vymezuje druhy neetického chování, které se organizaci přičítá. Etický kodex specifikuje chování úředníků veřejné správy, jenž se mimo jiné od úředníků při výkonu jejich práce očekává.

Jak již bylo řečeno výše, nekonkrétnost a přílišná obecnost KE 2001 vedla k jeho přepracování a v roce 2012 přišel v platnost Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen ‘‘EK 2012), čímž zanikl kodex předchozí.

Kritické porovnání Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 s Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012 má nastínit, k jakým změnám došlo a zda se změnilo něco zásadního.

Tabulka 1: Porovnání kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 a etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012

	Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě	Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy
Vznik	21. března 2001	9. května 2012
Počet článků	7	14
Preambule	Účel kodexu, zákonnost, rovný přístup, základní hodnoty, prohlubování vzdělání úředníka.	Účel kodexu, zákonnost, rovný přístup, vytvářet a udržovat důvěru veřejnosti ve VS.
Článek 1	Základní ustanovení Informuje o doporučení kodexu pro zaměstnance, vyzývá k vykonávání práce, aby byla ve	Zákonnost Plnit úkoly v souladu s ústavním pořádkem a zákony, jednat v rozsahu zákonem svěřené

	shodě s Ústavou ČR a zákony.	pravomoci orgánu VS. <i>Chybí základní ustanovení - podle mého názoru by ho EK měl obsahovat, jedná se o důležité informace, není totiž na první pohled zřejmé, zda se jedná o doporučení nebo o povinnost se jím řídit.</i>
Článek 2	<p>Obecné zásady</p> <p>Prohlubování vzdělání úředníka, korektní jednání*(čl. 3) a objektivní řešení záležitostí bez zbytečných průtahů*(čl. 5).</p> <p><i>Myslím, že není nutné opakovat výrok o prohloubení vzdělání úředníka.</i></p> <p><i>V EK 2012 je tento výrok začleněn do článku* (dále jen *).</i></p>	<p>Rozhodování</p> <p>Volit řešení s ohledem na veřejný zájem; dbát na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé; do práv osob zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem; volit nejvhodnější postup, respektovat právní předpisy a cíle úřadu.</p>
Článek 3	<p>Střet zájmů</p> <p>Nepřípustnost zaměstnanců, vyloučen střet soukromého zájmu s funkčním postavením; neúčast na činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho povinností; pokud si v tomto ohledu není jist, projedná záležitost se svým nadřízeným.</p> <p><i>*(čl. 6)</i></p>	<p>Profesionalita</p> <p>Vykonávat VS na vysoké odborné úrovni; průběžně studovat; být slušný, ochotný a bez předsudků; dodržovat zásadu rovných příležitostí; nepřipouštět diskriminaci a obtěžování; jednat korektně; respektovat znalosti a zkušenosti svých kolegů; s veřejností jednat zdvořile, vstřícně a ochotně.</p>

<p>Článek 4</p>	<p>Politická nebo veřejná činnost</p> <p>Jednat politicky nestranným způsobem, nenarušit důvěru občanů. <i>*(čl. 11)</i></p>	<p>Nestrannost</p> <p>Rozhodovat se objektivně, nestranně a přijmout řešení v souladu s veřejným zájmem; při rozhodování nesmět preferovat osobní či skupinové zájmy; zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování; ve shodných nebo obdobných případech jednat tak, aby mezi nimi nevznikaly rozdíly; neuvádět v omyl a jednat srozumitelně; hodnocení provádět profesionálně, objektivně, bez emocí, bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem.</p>
<p>Článek 5</p>	<p>Dary a jiné nabídky</p> <p>Nevyžadovat a nepřijímat dary, laskavosti a zvýhodnění; nedostat se do postavení, v němž je zavázán laskavost oplatit; o nabídnuté výhodě informovat svého nadřízeného <i>*(čl. 7)</i>; vyhýbat se v soukromém životě činností a chování, jež by mohlo snížit důvěru ve VS v očích veřejnosti <i>*(čl. 11)</i>.</p>	<p>Rychlost a efektivita</p> <p>Vyřizovat záležitosti zodpovědně, bez průtahů a nejpozději v zákonem stanovených lhůtách; postupovat tak, aby stranám nevznikaly zbytečné náklady.</p> <p><i>Podle mého názoru zmíněný čas a peníze patří mezi nejdůležitější faktory přispívající ke spokojenosti veřejnosti.</i></p>

<p>Článek 6</p>	<p>Zneužití úředního postavení</p> <p>Nezneužívat svého postavení a ani informací pro soukromý zájem; nenabízet ani neposkytovat žádnou výhodu spojenou s jeho postavením; neuvádět vědomě v omyl veřejnost a ostatní zaměstnance *(čl. 4); s informacemi zacházet s důvěrností a ochranou *(čl. 10).</p>	<p>Střet zájmů</p> <p>Předcházet situacím, které vedou ke střetu soukromého zájmu a funkčního postavení; neodvolávat se na svou pozici ve věcech, které nesouvisejí s plněním svěřených úkolů; neúčastnit se činností, jež se neslučují s pracovními povinnostmi, pokud si v tomto ohledu není jist, projedná záležitost se svým nadřízeným.</p>
<p>Článek 7</p>	<p>Oznámení nepřipustné činnosti</p> <p>Vynaložit veškeré úsilí na efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb *(čl. 8); oznámit nadřízeného ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví a podvodné nebo korupční jednání *(čl. 7), jestliže je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou/zneužití úřední moci, zaměstnanec takové jednání odmítne a skutečnost oznámí.</p>	<p>Korupce</p> <p>Nepřijímat a nevyžadovat dary nebo jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného; nepřipustit ovlivnění plnění svěřených úkolů, hodnocení a rozhodování; poskytnutý dar nebo výhody zaměstnavatelem nejsou dotčeny; nedostat se do postavení, v němž je zavázán laskavost oplatit; vyvarovat se vztahům vzájemné závislosti; korupční jednání i podezření z něho nahlásit svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení; o nabídnuté výhodě informovat svého nadřízeného.</p> <p><i>Vyvarovat se vztahům vzájemné</i></p>

		<i>závislosti, bych spíše zařadila do čl. 4 (EK 2012), neboť může ohrozit nestrannost úředníka.</i>
Článek 8	x	<p>Nakládání se svěřenými prostředky</p> <p>Vynaložit veškeré úsilí na efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb.</p> <p><i>Co se týče finančních zdrojů, upozornila bych na jejich účelné využití.</i></p>
Článek 9	x	<p>Mlčenlivost</p> <p>Zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů nebo při výkonu přední činnosti; mlčenlivost se nevztahuje na skutečnosti, jež zakládají podezření na korupční jednání.</p>
Článek 10	x	<p>Informování veřejnosti</p> <p>Poskytovat pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy; informace o činnosti orgánu VS a funkcí sděluje za orgán VS pověřený úředník.</p> <p><i>Obsah v tomto čl. bych spíše zařadila do čl. 11 (EK 2012),</i></p>

		<i>neboť si myslím, že informování veřejnosti nemusí být v samostatném článku a zároveň spadá do veřejné činnosti úředníka.</i>
Článek 11	x	<p>Veřejná činnost</p> <p>Jednat nestranným způsobem; nevykonávat veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti; vyhýbat se v soukromém životě činnostem a chování, jež by mohlo snížit důvěru ve VS v očích veřejnosti; svým jednáním přispívat k dobré pověsti úřadu.</p> <p><i>Nestrannost bych spíše zařadila do čl. 4 (EK 2012).</i></p>
Článek 12	x	<p>Reprezentace</p> <p>Užívat adekvátní oděv; jednat s každým ohleduplně, taktně a způsobem respektující důstojnost osob; podporovat svým jednáním a vystupováním důvěryhodnost a vážnost úřadu.</p>
Článek 13	x	<p>Uplatnitelnost a vymahatelnost</p> <p>Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu; porušování bude posuzováno jako porušení</p>

		<p>zákoníku práce a všemi z toho vyplývajícími důsledky.</p> <p><i>Podle mého názoru by EK měl tímto článkem začínat a ne ho končit. Obsah kodexu by měl být zdůrazněn a brán na vědomí už od jeho začátku.</i></p>
Článek 14	x	<p>Závěrečná ustanovení</p> <p>Dodržovat etické zásady; podporovat etické jednání a podílet se na vytváření protikorupčního prostředí; při oprávněném poukázání na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v PP vztazích; respektování zásad etiky je profesionální cti úředníka.</p> <p><i>Důraz na dodržování EK je v pořádku, ale jedno upozornění bych dala na začátek (čl. 13), a druhé na jejím konci (čl. 14).</i></p>

Zdroj: Vlastní zpracování

Zkratky: VS – veřejná správa, EK – etický kodex.

3.3.6.1 Shrnutí

Etický kodex podává zaměstnancům veřejné správy vodítko, nástroj umožňující upevňovat veřejnou správu jako celek a její hodnoty. Omezuje subjektivitu a nekonzistentnost v rozhodování zaměstnanců veřejné správy. Demonstruje snahu jednat v souladu s dobrými mravy a právními normami. Pomáhá k vyjádření zájmů veřejné správy, stanovení cílů a jejich plnění.

Etický kodex je legální omezení chování ve veřejné správě. Na jednu stranu neřeší konkrétní problémy/situace, neobsahuje příklady situací a reakce na ně. Na druhou stranu zase není možné uvádět určitý vymezený rámec např. jako uvést do jaké částky by se mohl přijímat dar, neboť by se takové ohraničené vymezení dalo nějak obejít. Navíc by nikdo nepoznal, kolik daná věc stojí.

Kodex je zajištěn pracovně-právní ochranou, ale neřeší ochranu zaměstnance, který oznámí korupční jednání.

Přínosem je dostupnost, tedy zveřejnění kodexu, je tak veřejně demonstrována oddanost etickým principům, která činí lepší postavení veřejné správy.

3.4 Korupce

Korupce je podle mého názoru nedílnou součástí etiky ve veřejné správě, neboť při nedodržování etického kodexu může nastat jeden z nejvážnějších problémů, a tím je korupce.

V minulosti byla učiněna řada pokusů o definování korupce, ale v současnosti byla vyřčena nejjednodušší a zároveň nejpoužívanější definice, kterou poprvé ve svých studiích použila Světová banka. Definice popisuje korupci jako *zneužití veřejné pravomoci (síly) k soukromému prospěchu*.⁴⁴

Termín korupce je odvozený ze slovního základu latinského výrazu „*rumpere*“ znamenající zlomit nebo přetrhnout. Při definování termínu pak vycházíme z latinského výrazu „*corruptus*“, jež znamená následek nekalého jednání (následek zlomu), který způsobuje to, že dotyčný je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů. Korupce zahrnuje

⁴⁴VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 13

všechny projevy, ze kterých získává neoprávněný prospěch a profituje ten subjekt, jenž za to poskytuje jakékoliv výhody tomu, kdo prospěch poskytuje. V širším slova smyslu korupce může postihnout jakékoliv morálně neospravedlnitelné dosahování, přijímání či nekorektním způsobem nabízené získání hmotných duševních nebo jiných nehmotných výhod či zisků. Korupce v užším slova smyslu vyjadřuje vztah mezi dvěma subjekty, jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden subjekt nabízí/poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí neoprávněné výhody. Druhý subjekt naopak čeká, že mu bude poskytnuta slíbená materiální či nemateriální odměna.⁴⁵

V českém právním řádu pojem korupce není doposud definován, tzn. že není jednotně vymezen, prozatím neexistuje jediná, všeobecně přijímaná definice korupce, která by byla akceptována v odborné i laické veřejnosti. Je však postihovatelný, zejména ty trestné činy, které jsou uvedené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, v druhé části, hlavy 10 „Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných“ (díl 3, § 331 – 333 Přijetí úplatku, Podplácení, Nepřímé úplatkářství).⁴⁶ Synonymum pojmu korupce je úplatkářství, ale tato podoba slova není ve světě používána. Korupce je forma, která má charakter protiprávního jednání, jež naplňuje znaky skutkové podstaty konkrétního trestného činu. Integrita je pravým opakem korupce, znamená celistvost, věrnost určitým zásadám, čestnost a poctivost.

Definice korupce podle Transparency International zní: „*Korupci lze definovat jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu.*“⁴⁷

Podle Nadačního fondu proti korupci znamená korupce „... *zneužití postu či pravomocí v politice a veřejné správě pro dosažení nezaslouženého soukromého zisku*“

⁴⁵VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 14

⁴⁶ Business Center. *Trestní zákoník* [online]. [cit. 6.11.2015]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/trestni-zakonik/cast2h10d3.aspx>

⁴⁷Transparence International. *Jak vlastně rozumět pojmu korupce?* [online]. [cit. 6.11.2015]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/jak-vlastne-rozumet-pojmu-korupce/>

a [...] jde o nejhorší formu krádeže. Krádeže, která se stala společensky přijatelným „zločinem bez rizika“.⁴⁸

Korupce je záležitostí vztahovou, neboť vyžaduje přinejmenším dvě osoby, a tedy toho, kdo korumpuje a toho, kdo se korumpovat dá. S přibýváním nepřímých, zprostředkovaných vztahů i s rostoucím objemem svěřených pravomocí a prostředků roste také rozsah i význam jejich zneužívání, které je obvykle označováno za korupci. Korupční působení může sahat od různých forem naléhání a svádění přes prostou směnu „něco za něco“ až po ty nejhorší formy vydírání a vyhrožování. Forenzní pohled např. policie nebo soudu je však omezen na prokazatelné skutečnosti či jevy. Na druhé straně však ne každý dar nebo pozornost znamená korupci. Proto se rozlišuje vždy podezřelé „všimné“, které se dávají předem, od daru jako uznání potom, jenže i ten by z vnějšího pohledu mohl být jen plněním předem uzavřené, a tedy spíše korupční dohody. Je možné, že i veřejní činitelé si často vůbec neuvědomují, že jednají korupčně. Stačí si však připomenout, že člověk žije *teleologicky*, tj. že sleduje nějaké cíle, v soukromém životě jedná „beze svědků“ a tradiční morálka, jíž se v běžném životě řídí, s předpisy a svěřenými prostředky nepočítá. Všichni odborníci se shodují na tom, že prvním krokem pro omezování korupce je jakási osvěta, tj. objasnění a vysvětlení, kdy ke korupci dochází a proč. Ačkoli jsou konkrétní formy korupce rozmanité, může k ní docházet jen tam, kde lidé zacházejí se svěřenými prostředky a toto zacházení je nějak regulováno předpisy. Jedním ze způsobů boje proti korupci je tedy přidávání a zpřesňování předpisů. Na druhou stranu je dobré vzít v potaz, že velmi podrobné předpisy odnaučují lidi nést odpovědnost a mohou dokonce podryvat mravní zábrany, které by jinak sami měli. Dobrou strategií je posilování samostatné svědomitosti a odpovědnosti kvalifikací, zárukou stálého zaměstnání, dobrými platy apod.⁴⁹

Korupce uvnitř či ve vztahu k veřejnému sektoru bývá zmiňována častěji, než ve vztahu k soukromému sektoru, přičemž důsledky korupce jsou v obou sektorech stejně závažné. Kdykoliv, kdy fyzická nebo právnická osoba v souvislosti se svým postavením obstará za odměnu jiné fyzické nebo právnické osobě, nebo skupině osob, určitou výhodu,

⁴⁸Nadační fond proti korupci. *Definice korupce* [online]. [cit. 6.11.2015]. Dostupné z: <http://www.nfpk.cz/definice-korupce>

⁴⁹SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*, s. 209

přičemž jsou porušována zákonná, tržní či etická pravidla, jedná se o korupci. Mezi korupční případy patří např. situace, kdy: majitel firmy, která usiluje o státní dotaci, nabídne úředníkovi, že v případě přidělení dotace převede příslušné politické straně určitou částku; představitel velké firmy, která byla zprivatizována, poskytne finanční dar straně, která se podílí na vládě; nadřízený nabídne své pracovníci zvýšení platu, když se nebude bránit jeho sexuálním návrhům; firma, která usiluje o úřední povolení, dá na jeden rok zodpovědnému úředníkovi do užívání její mobilní telefon; majitel obchodu nabídne značnou slevu svého zboží starostovi obce, který prosadí nižší nájem pro obchod apod. Do korupce jsou mimo jiné zahrnuty případy klientelismu, nepotismu a prodeje pozic vydírání ze strany úředníků nebo politiků.⁵⁰ *Klientelismus* vychází z latinského slova „*cliens*“ znamenající poslušný a označuje upřednostňování přátel a spřízněných skupin. Rozdělování statků neprobíhá na základě neosobních pravidel trhu, ale probíhá na základě pravidel známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě. Termín *nepotismus* pochází z italského slova „*nepos*“ znamenající vnuk, jedná se o prosazování vlastních příbuzných a známých do lukrativních vlivných pozic. Uplatňování nepotismu je spatřován na úrovni státu, lokality, v politických stranách nebo jiných institucí. Prodej pozic tzv. pracovní místa jsou obsazována na základě úplatků. Výhody plynoucí z těchto vztahů mají nejenom finanční podobu, ale čím dál častěji se jedná o výhody nefinančního charakteru (tj. rychlý kariérní postup, výhodná pracovní pozice, přístup k informacím, určitý podíl na rozhodování apod.). Korupční směna je směnou netržní, směna je vždy užitečná a ekonomická, protože ve směně získávají prospěch oba aktéři. Své opodstatnění mají i marginální jevy, jenž s korupcí souvisejí, ale samy o sobě korupcí nejsou. Tyto jevy vytváření vhodné prostředí a příležitosti ke korupci, zejména se jedná o *lobbying*, jenž znamená prosazování zájmů určité skupiny v rámci politického procesu schvalování legislativy a *střet zájmů*, který nastává tam, kde se způsob či kvalita výkonu určité funkce nebo zaměstnání může dostat do rozporu se soukromým zájmem osoby, vykonávající tuto funkci či zaměstnání. Korupce je tedy definována jako způsob záměrného chování, jehož podstatou je odměna za neoprávněně získanou výhodu. V korupčním vztahu vystupuje vždy subjekt korumpující (tj. subjekt nabízející úplatek) s cílem získat prospěch pro sebe nebo někoho jiného a subjekt korumpovaný (tj. subjekt poptávající odměnu) se záměrem získat odměnu za poskytnutí neoprávněně výhody. Dalším a mnohdy opomíjeným

⁵⁰VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 17

subjektem je subjekt poškozený (tj. spotřebitelé, konkurenti, daňový poplatníci), nesoucí náklady korupční směny v podobě dodatečných daní, vyšších cen, horší kvality statků a služeb nebo nižší životní úrovně.⁵¹

3.4.1 Druhy korupce

Existuje celá řada kritérií, podle kterých lze korupční jednání dělit a klasifikovat, např. podle intenzity páčání, rozsahu a závažnosti korupce; oblasti výskytu korupce; využití soukromých prostředků k ovlivňování veřejných rozhodnutí; existence dohody mezi aktéry (tj. přímá a nepřímá); charakteru subjektů korupčního vztahu (tj. základní a organizovaná); četnosti korupčních vztahů (tj. ojedinělá a recidivující); původu aktérů korupce (tj. domácí a importovaná) nebo podle teritoriálního rozsahu korupce (tj. regionální, národní a mezinárodní).⁵² Níže jsou uvedené tři vybrané klasifikace korupčního jednání, které považuji výstižné.

J. Volejníková ve své publikaci uvádí rozdělení korupce na dva základní typy, na malou tzv. administrativní korupci a velkou korupci. Tato klasifikace korupce je stejná i podle Českého a moravského účetního dvora. *Malá korupce* je spojována s následujícími případy: podplácení úředníků, záměrně nepřehledná, nadměrná regulace, která vyvolává tlak na zrychlení, nebo zjednodušení jinak složitého postupu, zneužívání pravomocí plynoucích z dozorové a kontrolní činnosti (většinou se jedná o malé úplatky, které jedincům neposkytují zvláštní výhody), špatná organizace (tj. nejasné vztahy podřízenosti a nadřízenosti) a zatemňování pravidel. Tato forma není považována za nebezpečnou, nicméně četností může způsobit značné škody, mnohdy větší než korupce velká. Naopak *velká korupce* nabývá podob jako zneužívání veřejných zdrojů. Přesněji jde o zpronevěru nebo parazitování na veřejných zdrojích či jejich privatizaci, nehospodárné využívání veřejných zdrojů, zneužívání úřední moci, nepotismus, lobbying, klientelismus, prodej nebo obsazení pozic a zisk důležitých, běžně nedostupných informací. Vyznačuje se vysokými zisky, také je těžko odhalitelná, neboť má promyšlenou strukturu a vcele stojí skoro vždy vysoce postavení veřejní činitelé.

⁵¹VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 20, 21

⁵²VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 26

Podle oblasti výskytu korupce je korupce rozdělena na korupci vnitřní, politickou, korupci ve státní správě, v municipalitách, ve veřejném a soukromém sektoru a korupci v médiích. *Vnitřní korupce* je často spojována s korupcí politickou, vyskytuje se mezi zaměstnanci veřejné správy, ve vnitřním úředním styku, za účelem získání lepšího postavení. V *politické korupci* se vyskytují rizika spojené s financováním politických stran a nepatřičných vztahů mezi veřejnou mocí a soukromým sektorem (tj. střet zájmů). *Korupce ve státní správě* oplývá případy, kdy je nakládáno se státním majetkem. *Korupce v municipalitách* se vyskytuje v oblasti samosprávných orgánů (tj. starosta, zaměstnanci, volení představitelé atd.) a souvisí s korupcí ve státní správě a korupcí politickou. V oblastech, na kterých má společnost zvláštní zájem (tj. zdravotnictví, soudnictví, policie atd.) spadá do *korupce ve veřejném sektoru*, *korupce v soukromém sektoru* je zahrnuto nekalé soutěžní jednání, často je považována za běžnou součást konkurenčního boje jak uvnitř soukromé sféry, tak mezi jednotlivými ekonomickými subjekty. *Korupce v médiích* se běžně nevyskytuje, v poslední době je ale zpozorována v rozvoji a zprostředkování informací, kde je za účelem získání politické moci manipulováno s informacemi.

Klasifikace využití soukromých prostředků k ovlivňování veřejných rozhodnutí je rozdělena na ovládnutí státu, vlivovou a administrativní korupci. U *ovládnutí státu* má subjekt schopnost ovlivňovat tvorbu základních pravidel hry, kterými jsou zákony, pravidla, nařízení nebo regulace, formou nezákonných a netransparentních soukromých plateb veřejným činitelům. Subjekt u *vlivové korupce* má schopnost ovlivňovat tvorbu základních pravidel hry i bez uplácení veřejného činitele. Odráží se v ní např. velikost firmy a vlastnické vazby na stát. *Administrativní korupce* obsahující platby veřejným činitelům, má za cíl změnit způsob realizace stanovených pravidel a politik. Podle Transparency International existují dvě kategorie neboli případy administrativní korupce – 1. uzavírání korupčních smluv podle pravidel, tzn. úředník, dostane nezákonnou odměnu za něco, co je běžně jeho povinností ze zákona; 2. transakce proti pravidlům, tzn. úředník přijme úplatek za poskytnutí služeb, které poskytovat nesmí.

3.4.2 Formy korupce

Existuje celá řada forem a možných způsobů korupce. Jedna forma na sebe váže další formu, a tyto jednotlivé formy se vzájemně doplňují.

Tabulka 2: Základní pozorovatelné formy korupce

Formy korupce
○ velezrada, vlastizdrada, převrat, pašování, nezákonné zahraniční transakce, dezerce, parazitismus
○ zpronevěra a defraudace, padělání, špatné užívání fondů
○ zneužití moci, zastrahování, mučení, nezasloužené prominutí trestů, ústupky
○ podvody, uplácení, zkreslování, vydírání, překrucování spravedlnosti, křivá výpověď,
○ falšování a manipulace, daňové podvody a úniky, přijetí nepatřičného daru a úplatku
○ operace na černém trhu, propojení s organizovaným zločinem, maskování a kamufláž
○ nezákonný dohled a odposlechy, zneužití úředních pečeti, razítek a budov atd.

Zdroj: Vlastní zpracování, dostupné z: DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. Korupce. *Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*, s 18

Mezi nejrozšířenější formu korupce patří uplácení, jenž může mít povahu majetkovou (tj. finanční nebo materiální) a nemajetkovou, přičemž pro posouzení trestného činu úplatkářství se přihlíží k tzv. společenské nebezpečnosti. Rubem přijímání úplatku je podplácení, které je samostatným trestným činem, kdy jedna osoba poskytne nebo slíbí úplatek. Postihnuté je i nepřímé úplatkářství, jehož se dopouští osoba přijímající úplatek za to, že bude svým vlivem působit na výkon pravomoci veřejného činitele.

3.4.3 Modely korupce

Petr Vymětal ve své typologii korupce uvádí tři základní modely korupce označované podle místa, kde se nejčastěji vyskytují. Všechny tři modely korupce odpovídají podmínkám, kdy se již korupce rozvinula do stadia systémového jevu, tj. kdy se

stala neoddělitelnou součástí politického a sociálního uspořádání. Těmito modely jsou: asijský model, africký a latinsko-americký model.⁵³

V *asijském modelu* je korupce důvěrně známým a společensky přijatelným kulturním i ekonomickým jevem, který úzce souvisí s fungováním státu. U *afrického modelu* je politická moc ve velkém kupována nejvýznačnějšími ekonomickými klany, které si zajišťují svou existenci politickými prostředky. Tento model je mimo jiné uskutečnitelný za předpokladu, že politická moc v zemi zůstává nekonsolidovaná a finanční byrokratické skupiny pod tlakem sebezáchovy upouštějí od konfliktů a dospívají ke shodě. Pro zemi to znamená ústup od demokracie a tzv. užívání procedur slouží pouze jako kamufláž, a tím pádem pak ekonomika klesá na primitivnější úroveň. U *latinsko-amerického modelu* němý souhlas vůči problémům korupce umožnilo podzemním sektorům a sektorům s kriminální infekcí získat moc porovnatelnou s místní mocí státu. Moc je po řadu desetiletí spojena s mafií, která prorostla dovnitř státu. Nebezpečí diktatury je zvyšováno permanentní politickou nestabilitou a neschopností boje proti korupci.

3.4.4 Stadia korupce

Korupce je rozdělena do tří stadií, stadium náhodné korupce a stadium systematické a systémové korupce.⁵⁴

Stadium náhodné korupce. V tomto stadiu ještě nedochází ke vzniku a šíření ustáleného souboru korupčních norem. Obyvatelstvo preferuje dobrou pověst před krátkodobým finančním ziskem. Kvůli fungujícímu kontrolnímu mechanismu je symbolická a operativní normativní struktura společnosti v souladu, v důsledku toho je odhalení rizika korupčního chování veliké. Odhalení zkorumpovaní jedinci jsou soudně stíháni a odsouzeni podle platných zákonů. Náhodná korupce zahrnuje zejména korupci spojenou s nabídkou zájmových skupin, která je charakterizována drobným úplatkářstvím,

⁵³DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. Korupce. *Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*, s 20

⁵⁴DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. Korupce. *Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*, s 26 – 29

zapojující se do ní pouze osoby nebo malé skupiny. Vysoce postavené osoby si s touto korupcí nedělají příliš velké starosti, ale celkově může být poměrně nákladná.

Stadium systematické korupce. Korupce systematická je organizovaná, opakující se a ne vždy institucionalizovaná. V převážné většině jsou zisky vysoké. Pokud je korupce zakořeněna a využívá velkého počtu úředníků státní správy, podnikatelů a prostředníků, je vytvářena vysoce postavenými úředníky státní správy, kteří mají přehled o potencionálních příležitostech ve vládních agenturách a vědí, jak jich využít. Tato korupce narušuje právní řád, pokud tedy budou delikventi odstraněni, odstraní se i korupce. V případě, že tato korupce zcela nezmizí, dojde alespoň ke jejímu zmenšení. Ne všechny reformní snahy o nápravu jsou systematické, u mnohých se jedná o soubor politických manipulací ke zklidnění znepokojené veřejnosti. V rámci tohoto stádia můžeme rozdělit systematickou korupci na spontánně regulovanou korupci a organizovanou korupci. *Spontánně regulovaná korupce* - selžou-li kontrolní mechanismy u stádia náhodné korupce, přestává být korupce výjimkou a postupně se stává pravidlem, tj. evolučně vznikají neformálně sankciované korupční normy chování a korupce se tak mění na spontánně regulovaný sociální proces. *Organizovaná korupce* - jestliže jsou organizovány korupční řetězce, dochází k dělbě práce jednotlivých účastníků a k závislosti korupční transakce na spletitých sociálních vazbách zainteresovaných aktérů, jenž sahají do nejvyšších míst státní správy a politiky. Hlavní roli zde hrají klientské sítě podporující institucionalizaci korupce nebo vytváření korupčních monopolů.

Stadium systémové korupce. Systémová korupce je všudypřítomná, institucionalizovaná a srostlá s ekonomickými a politickými institucemi. Její výskyt je tam, kde se překračování zákonů stalo integrální součástí procesů, a kde jsou mzdy ve veřejném sektoru nižší než životní náklady úředníků. Na rozdíl od systematické korupce jsou do ní zapojeny všechny úrovně, a to od úředníků ve státní správě hledajícími vedlejší příjem tak, že obchodují s vlivem a mocí, kterou oplývají. Korupce je již natolik srostlá se státní správou, že bez ní tyto instituce nadále nemohou fungovat. Ve státní správě se vytvářejí nové orgány, jejichž skrytým účelem je vyžadování úplatků.

Můžeme tedy konstatovat, že korupce je garantovaná a podporovaná státem.

3.4.5 Měření korupce

Pro hledání efektivních prostředků boje s korupcí je nezbytné nalézt účinný způsob měření a vyhodnocování tohoto jevu. Korupce je jev vysoce latentní a z koncepčního hlediska se měří velmi obtížně, přesto v současné době existuje celá řada alternativních přístupů, jimiž lze dospět k odhadům míry korupce na úrovni států nebo detailnější hladině korupce. Výskyt korupce je často spojen s časem nebo velikostí a lidnatostí země. Počet případů korupce může být zvýšen i anomální nebo specifickou situací, např. pozemkovou reformou, privatizací, válkou apod. Řada měř korupce, které dnes známe, jsou svou povahou jedinečné, neboť jejich konstrukce byla vedena s cílem postihnout a analyzovat pouze daný, konkrétní účel (např. Neumannův index). Data jsou získávána na základě průzkumů, zejména dotazníkových šetření. Jiné indexy jsou složené, kompozitní jako je index CPI, takové indexy představují komplexní, propracované metodiky využívané dlouhodobě pro pravidelně opakovaná mezinárodní srovnání. Mezi způsoby měření korupce tedy patří: reprezentace studií a analýz vyjadřující názory expertů (externí hodnocení), průzkum veřejného mínění (tj. šetření v rámci obyvatel a firem), studie a analýzy vycházející ze složených indexů nebo z objektivních dat (tj. kardinální odhady rozsahu korupce).⁵⁵

Česká republika a její míra korupce prostřednictvím indexu CPI, viz níže.

Index vnímání korupce (CPI)

Od roku 1995 společnost Transparency International mapuje v zemích stav korupce a každoročně vydává Index vnímání korupce (CPI). Tento index se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru a seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi politiky a úředníky veřejné správy. Také hrál důležitou roli ve zvyšování veřejné informovanosti o korupci a v bourání tabu, které korupci obklopovalo. Index CPI, však jen ukazuje na příjemce úplatků. Transparency International si v roce 1999 uvědomila nedostatečnost CPI, neboť neodráží odpovědnost zemí/exportérů za šíření mezinárodní korupce, proto zavedla Index plátců úplatků (BPI – Bribe Payers Index), který seřazuje exportující země světa podle jejich sklonu k uplácení. Indexy CPI a BPI jsou založeny na vnímání určité situace, je nemožné založit srovnávání úrovně korupce v různých zemích na primárních

⁵⁵VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 27 - 29

empirických datech, např. na srovnávání počtu zatčených či počtu soudních případů. Takové údaje neodrážejí opravdovou úroveň korupce v dané zemi, ale spíše schopnost žalobců, soudů a médií korupci odhalovat. Vhodnou metodou sběru dat vhodných pro srovnání je stavět na zkušenostech a vnímání situace těmi, kdo jsou nejvíce vystaveni korupci v realitě, jako jsou podnikatelé, analytici, obchodní komory apod.⁵⁶

V roce 2012 byl index sestaven podle nové metodologie za účelem umožnění objektivnějšího meziročního srovnávání. Index CPI (Corruption Perception) řadí země podle míry vnímání korupce ve veřejném sektoru za použití stupnice 0 – 100, kde 0 znamená vysokou míru korupce a 100 označuje zemi téměř bez korupce. Hodnocení České republiky v Indexu vnímání korupce 2012 odráží hluboce rozloženou státní správu, špatné fungování politických stran a nedotažení klíčových priorit protikorupční politiky.

⁵⁶TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Index vnímání korupce 2012* [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index-vnimani-korupce-2012/>

Tabulka 3: Výsledky Indexu vnímání korupce za rok 2014 v 31 evropských zemí

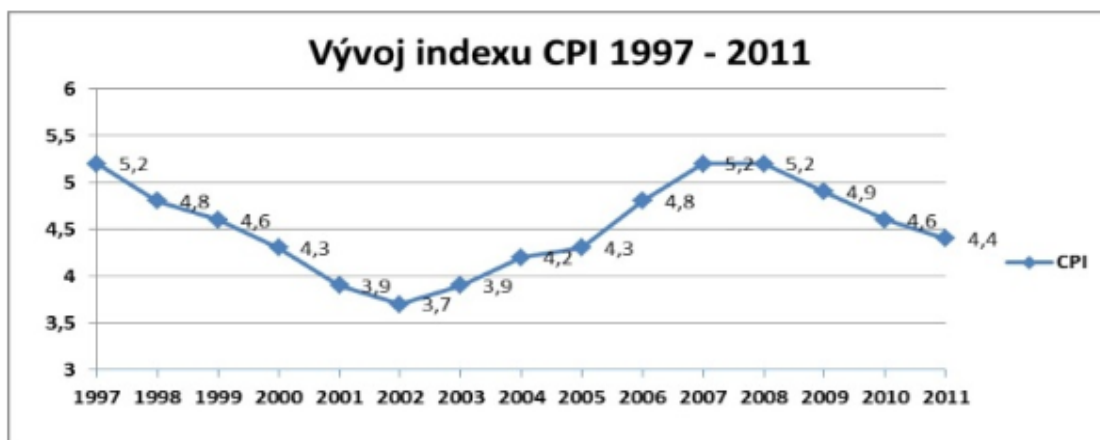
Celosvětové pořadí	Pořadí v Evropě	Země	Počet bodů CPI 2014
1	1	Dánsko	92
3	2	Finsko	89
4	3	Švédsko	87
5	4	Norsko	86
5	4	Švýcarsko	86
8	6	Nizozemsko	83
9	7	Lucembursko	82
12	8	Německo	79
12	8	Island	79
14	10	Velká Británie	78
15	11	Belgie	76
17	12	Irsko	74
23	13	Rakousko	72
26	14	Estonsko	69
26	14	Francie	69
31	16	Kypr	63
31	16	Portugalsko	63
35	18	Polsko	61
37	19	Španělsko	60
39	20	Litva	58
39	20	Slovinsko	58
43	22	Lotyšsko	55
43	22	Malta	55
47	24	Maďarsko	54
53	25	Česká republika	51
54	26	Slovensko	50
61	27	Chorvatsko	48
69	28	Bulharsko	43
69	28	Řecko	43
69	28	Itálie	43
69	28	Rumunsko	43

Zdroj: <http://www.transparency.cz/>

V roce 2014 se hodnotilo 175 zemí, přičemž Česká republika se v Evropě umístila na 25. místě s 51 body a v Celosvětovém pořadí pak na 53. místě. Na prvním místě se umístilo Dánsko, a to jak v Evropě, tak i Celosvětově. Česká republika se oproti loňskému roku zlepšila o 3 body, tedy ze 48 bodů na 51 bodů, což na žebříčku vyvolalo posun o 4 příčky výše, na 53. místo.⁵⁷

⁵⁷TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Výsledky žebříčku zemí podle indexu vnímání korupce 2014* [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/vysledky-zebricku-zemi-podle-indexu-vnimani-korupce-2014/>

Graf 1: Vývoj CPI České republiky v období 1997 – 2011



Zdroj: <http://www.transparency.cz/>

Tabulka 4: Vývoj CPI a umístění České republiky v období 2007 – 2014

Česká republika	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Body	5,2	5,2	4,9	4,6	4,4	49	48	51
Umístění	49.	49.	52.	53.	57.	54.	57.	53.

Zdroj: Vlastní zpracování, dostupné z: <http://www.transparency.cz/>

V roce 2007 se Česká republika umístila na 49. místě s 5,2 body, stejně tak i v následujícím roce se stejným počtem bodů. V roce 2009 přišel propad, posun o tři příčky níže na 52. místo se 4,9 body, v roce 2010 se posunula pouze o jednu příčku na 53. místo se 4,6 body. V roce 2011 došlo k rapidnímu posunu o 4 příčky dolů na 57. místo se 4,4 body, ale další rok pro Českou republiku znamenalo zlepšení o 3 příčky výše na 54. místo se 49 body, za tento skok mohla nová metodologie indexu CPI. Vzápětí se v roce 2013 propadla na dřívější 57. místo se 48 body. V roce 2014 byl zaznamenán úspěch, posun o 4 příčky výše na 53. místo s 51 body.

Indikátory korupce⁵⁸

- urychlená rozhodnutí,
- rozptyl v rozhodnutích,
- „šikanózní“ výkon pravomocí,
- utajování informací,
- změny/ztráty dokumentů,
- jednání ve střetu zájmů,
- styky s účastníky,
- život rozhodujícího úředníka nad poměry,
- službu získá osoba nemající na ni za daných podmínek kvalifikaci ani nárok,
- nákup nebo prodej zboží a služeb za nevýhodných podmínek,
- stanovení kritérií pro nákup a prodej, které může splnit pouze jeden z uchazečů,
- nedodržování podmínek smlouvy.

Korupce se může vyskytovat v jednotlivých správních činnostech, kterými jsou vrchnostenská činnost veřejné správy, poskytování veřejných služeb a rozdělování veřejných statků veřejnou správou a veřejná správa jako soukromý subjekt.

Cíle korupce ve vrchnostenské korupci jsou urychlení rozhodnutí a vydání rozhodnutí ve prospěch korumpujícího. Cílem korupce poskytování veřejných služeb a rozdělování veřejných statků je získání omezeného veřejného statku nebo služby (tj. lékařská péče, školy, byty apod.). Cíl korupce při vystupování veřejné správy jako soukromého subjektu bývá získání majetkového prospěchu na úkor státu.

Příčiny korupce se shodují u všech tří správních činností. Mezi příčiny můžeme zařadit chybějící standardy poskytování služeb, neúčinnou kontrolu dodržování standardů a etického kodexu, nízké platy a nejasná či složitá pravidla zadání veřejných zakázek. Mezi další příčiny korupce patří sociální a společenské změny (masivní přesuny vlastnictví

⁵⁸TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Přednáška Transparency International Česká republika* „Prevence korupce“. (Školení vedoucích zaměstnanců ČTÚ, 2010)

v privatizaci a restitucích), slabá, nestabilní a početná státní správa s nízkou výkonností, politická moc jako podmínka pro získání prospěchu a bohatství. Také stav, v němž je možný odlišný výklad norem a silná materiálně hodnotová orientace.

Mezi možné důvody poklesu České republiky na žebříčku korupce můžeme zařadit nefungující systém pozitivních vzorů, nízkou motivaci v ohlašování korupčního jednání, nízkou transparentnost ekonomických procesů, složitou právní regulaci, nízkou vymahatelnost práva a právní povědomí společnosti.

Korupce se může objevit všude tam, kde se o něčem rozhoduje; jestliže se o něčem má rozhodnout nestranně, rozhodující osoba má zájem, aby se rozhodlo v její prospěch nebo vyjít jiné osobě vstříc; kde jsou schopni to udělat tak, aby se vše utajilo. V praxi můžeme slyšet velice známé věty jako, dělají to všichni, musíme si pomáhat, kamarád má problém a všechno se dá vyjednat. Mezi řešení korupčního problému mimo jiných patří zjednodušení a standardizace úředních postupů, transparentnost rozhodování, dostupnost informací pro klienty, důvěryhodná adresa pro oznámení korupce.

Účinnou metodou v boji proti korupci je analýza korupčních rizik a vytvoření mapy rizik.

Normy v boji proti korupci:

- zákon o střetu zájmů (Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů),
- zákon o finanční kontrole (Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole),
- zákon o veřejných zakázkách (Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách),
- zákon o svobodném přístupu k informacím (Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím),
- zákoník práce (Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce),
- zákoník o úřednicích ÚSC (Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů),
- etické kodexy a interní předpisy,
- správní řád (Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád),
- elektronická podatelna, protikorupční linka, resortní protikorupční strategie.

3.4.6 Jak je korupce ošetřena na pracovišti ČTÚ

Má praxe byla vykonána v Českém telekomunikačním úřadě (dále jen „ČTÚ“), proto se bude většina následujících informací týkat právě tohoto úřadu.

*„Korupci je možné charakterizovat jako vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta.“*⁵⁹

Existuje mnoho dokumentů spojených s touto problematikou, ale v rámci nastínění problematiky pro představu postačí pár nejdůležitějších z nich.

1. ZÁVAZNÝ POKYN ČTÚ č. 43/2014, kterým se vydává Interní protikorupční program Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „program“)⁶⁰

Tento program upravuje postupy, které je třeba dodržet v rámci řídicí činnosti Úřadu na všech úrovních v případech podezření na spáchání korupce nebo podvodu tak aby byla zajištěna včasná a účinná reakce na vzniklé podezření a odstranění nebo zmírnění rizik s tím spojených. Tento program obsahuje soubor protikorupčních opatření, jejichž cílem je minimalizovat korupční příležitosti a zamezit vzniku možného korupčního prostředí, a také zajišťuje podporu a ochranu zaměstnancům úřadu.

Např. *čl. 10 Protikorupční e-mailová adresa* uvádí, že kromě elektronických oznámení je možné nahlásit podezření ze spáchání korupce nebo podvodu písemně, ústně nebo telefonicky. Všechny uvedené možnosti oznámení přispívají k aktivní reakci ČTÚ, oznámení jsou brána vážně a není nic podceněno. Protikorupční adresa korupce@ctu.cz byla zprovozněna dne 10. července 2007.

⁵⁹ČTÚ. *Protikorupční adresa* [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: <http://www.ctu.cz/ctu-online/protikorupcni-adresa.html>

⁶⁰ČTÚ. *Závazný pokyn č. 43/2014, kterým se vydává Interní protikorupční program Českého telekomunikačního úřadu* [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: http://www.ctu.cz/cs/download/aktualni_informace/boj-s-korupci_interni_protikorupcni_program_ctu_zp_43_2014.pdf

Cílem programu je: odstranit nebo omezit předpoklady pro vznik korupčního jednání v rámci úřadu; vytipovat riziková místa, funkce a činnosti, při kterých by mohlo docházet ke vzniku korupce; definovat zásadní systémové postupy a opatření k minimalizaci zjištěných korupčních rizik; vnášet přijatými účinnými opatřeními do řídicího systému pravidla a postupy, jež brání vzniku možného korupčního prostředí nebo nepřímého zvýhodňování; průběžně sledovat úkoly z příslušných vládních usnesení přijímaných v oblasti strategie vlády boje proti korupci a zabezpečit v rámci úřadu jejich rozpracování.

Velký důraz je kladen i na etické chování zaměstnance. „*Etika je věcí profesionální cti zaměstnance Úřadu.*“ (čl. 3, odst. 4)

Postup Úřadu při šetření podezření na spáchání korupce nebo podvodu zevnitř

Vedoucí samostatného oddělení nebo ředitel odboru, resp. ředitel sekce, odpovědný za řízení a kontrolu příslušného organizačního útvaru v rámci Úřadu (dále jen „přímý nadřízený“) a předseda Rady Úřadu, od úrovně ředitele sekce, ředitele odboru, vedoucího samostatného oddělení, zahájí počáteční šetření o dané skutečnosti zajištěním veškerých relevantních faktů. Šetření v této fázi je vedeno přímým nadřízeným, případně předsedou Rady Úřadu, diskrétně a co nejrychleji (tj. během 24 hodin) od okamžiku, kdy kontrolní mechanismy odhalily podezření na korupci nebo podvod nebo jim bylo podezření sděleno.

Účelem počátečního šetření je vymezit faktory, z kterých podezření vzniklo a zjistit, zda lze u odhalené nebo sdělené nesrovnalosti vyloučit pochybnosti o jejím vzniku. Dospěje-li přímý nadřízený na základě shromážděných prvotních důkazů k závěru, že ke korupci nebo podvodu nedošlo, uzavře případ písemnou zprávou o výsledcích, kde je uveden důvod jeho ukončení. Zpráva je předána předsedovi Rady Úřadu a řediteli příslušné sekce. V případě, že počáteční šetření potvrdí podezření z korupčního či podvodného jednání, přímý nadřízený zajistí veškerou původní dokumentaci, která by mohla být podstatná pro následné administrativní řízení nebo vyšetřování a o této skutečnosti informuje předsedu Rady Úřadu a ředitele příslušné sekce. Po projednání výsledků vzniklé situace s Pracovní skupinou k problematice boje proti korupci předseda Rady Úřadu schválí prvotní postup a rozhodne o určitých změnách v posílení

schvalovacích či rozhodovacích postupů. Poté předseda Rady Úřadu nebo pověřený vedoucí zaměstnanec provede další šetření. Jestliže se na základě výsledků dalšího šetření nepotvrdí podezření na spáchání korupce nebo podvodu, rozhodne se o uzavření případu. V případě, že šetření potvrdí podezření na spáchání korupce nebo podvodu, rozhodne se o konkrétních opatřeních a prostřednictvím odboru legislativního a právního se podá oznámení o podezření na spáchání trestného činu příslušným orgánům činným v trestním řízení. Při zjištění podezření na spáchání korupce nebo podvodu zaměstnancem Úřadu je zaměstnanec povinen neprodleně nahlásit předmětnou skutečnost příslušnému přímému nadřízenému. (čl. 7)

2. ZÁVAZNÝ POKYN ČTÚ č. 23/2012, kterým se vydává Etický kodex úředníků a zaměstnanců Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Etický kodex“)

Etický kodex vydaný ČTÚ je totožný s Etickým kodexem úředníků a zaměstnanců veřejné správy vydaný nařízením vlády, přičemž jeho bližší rozpracování se nachází v interních předpisech úřadu. Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedená v Zákoníku práce v oblasti obecných etických norem chování a jednání.

Např. ve Služebním řádu ČTÚ se uvádí, že v souvislosti s výkonem služby nesmí zaměstnanec přijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem (čl. 9, písmeno j).

Vyhodnocení oznámení podezření ze spáchání korupce nebo podvodu za rok 2014

V roce 2014 bylo ČTÚ oznámeno prostřednictvím protikorupční e-mailové adresy pouze jedno podání. Toto podání se týkalo podezření na spáchání korupčního nebo podvodného jednání zaměstnancem ČTÚ, v souvislosti s vyřizováním stížnosti oznamovatele na příslušného podnikatele v elektronických komunikacích. Po vyhodnocení

a následném prošetření obsahu předmětného podání však nebylo shledáno podezření z korupce.⁶¹

Další dokument týkající se opatření proti boji s korupcí

3. NAŘÍZENÍ VLÁDY č.145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (ze dne 15. června 2015)

Toto nařízení vlády se zabývá ochranou oznamovatele, organizačním zajištěním oznamování protiprávního jednání, utajením totožnosti oznamovatele, lhůty k prošetření oznámení (prošetření do 20 dnů ode dne přijetí oznámení) a informováním o průběhu a výsledcích prošetření.

V současné době ČTÚ Nařízení Vlády č. 145/2015 zpracovává do interních předpisů, kde jednotlivé body jsou rozpracovány a zpřesněny (např. v úřadu bude určen prošetřovatel a jeho zástupce apod.).

Každý státní zaměstnanec by se měl při nástupu do zaměstnání zavázat k dodržování protikorupčních pravidel.

3.4.7 ČR v boji s korupcí

Česká republika se podle čl. 5 a 6 Úmluvy OSN proti korupci zavázala vytvářet strategie a preventivní opatření proti korupci. V závaznosti na této úmluvě bylo vytvořeno několik strategií a opatření, nově se však Vláda České republiky ve dne 15. prosince 2014 usnesla (č. 1057) a schválila Akční plán boje s korupcí na rok 2015 (dále jen „Akční plán“) a Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 (dále jen „Koncepce“).

Akční plán je základním nástrojem vládního boje s korupcí, jehož úkolem je aktivně přispět ke zlepšení právního prostředí v ČR, zvýšení důvěry občanů v rozhodovací a legislativní procesy a k celkovému snížení míry korupce. Stanovuje klíčová opatření

⁶¹ČTÚ. *Protikorupční adresa* [online]. [cit. 19.10.2015]. <http://www.ctu.cz/ctu-online/protikorupcni-adresa.html>

legislativního i nelegislativního charakteru a je postavena na čtyřech prioritách (výkonná a nezávislá exekutiva, transparentnost a otevřený přístup k informacím, hospodárné nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti).⁶²

Koncepce byla předložena a schválena v návaznosti na usnesení vlády ze dne 4. června 2014 č. 418, jímž byl schválen koncepční dokument s názvem Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni. Koncepce rozvádí teze zakotvené v Základních směrech a má za cíl definovat mantinely vládní politiky boje s korupcí, stanovit účinné nástroje, formulovat základní obsah jednoletých akčních plánů pro boj s korupcí a vymežit jejich institucionální rámec. Podle této koncepce je nástrojem boje s korupcí na vládní úrovni zhodnocení korupčních rizik a akční plán⁶³, který je již popsán výše.

Za důležité považuji zmínit i Programové prohlášení vlády České republiky, kde se Vláda zavazuje, že bude mimo jiných priorit rozvoje prosazovat: „Nesmlouvavý boj proti všem formám korupce, závažné hospodářské kriminalitě, lichvě, zneužívání exekucí a neférovým insolvencím. Také podporovat zvýšení finanční gramotnosti občanů České republiky.“⁶⁴

Mezi nositele protikorupčních aktivit v České republice jsou zařazeny: vláda, ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, ministerstva, resp. další ústřední orgány státní správy, Rada EU, Meziřezortní koordinační skupinu pro boj s korupcí a útvar Úřadu vlády ČR.⁶⁵ Zejména sem řadíme nevládní národní i mezinárodní instituce, které

⁶²ÚŘAD VLÁDY ČR. *Akční plán boje s korupcí na rok 2015* [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>

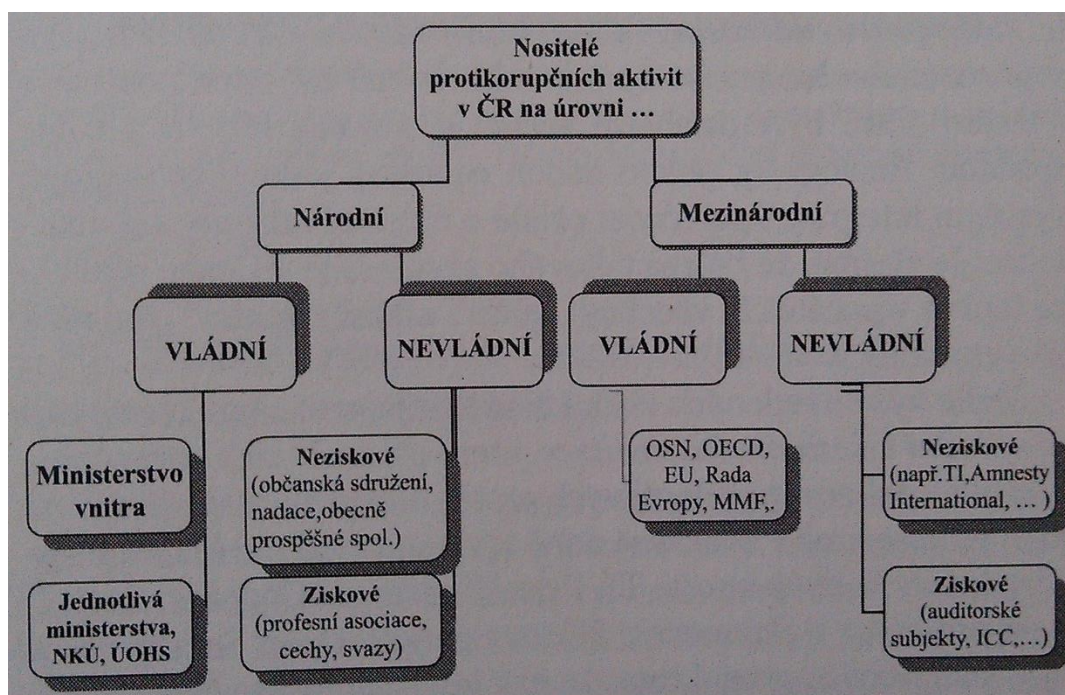
⁶³ÚŘAD VLÁDY ČR. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

⁶⁴VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády České republiky* [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

⁶⁵ÚŘAD VLÁDY ČR. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

mají významnou úlohu při analýzách korupčního klimatu a definování jednotlivých protikorupčních nástrojů ČR. Mezi nejvíce produktivní se jeví spolupráce české vlády s nevládní neziskovou organizací Transparency International. Prostřednictvím projektů vycházejících z analýzy českého prostředí se především zaměřuje na iniciování a prosazování systémových změn a transparentních postupů v oblasti veřejné správy, legislativy i soukromého sektoru. V akademické sféře se úsilí odráží v podobě zařazování kurzů orientovaných na problematiku podnikatelské etiky a přednášky s korupční tematikou.⁶⁶ Obrázek níže zobrazuje síť protikorupčních iniciativ v ČR.

Obrázek 2: Nositelé protikorupčních aktivit v České republice



Zdroj: VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 322

⁶⁶VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*, s 321

Hodnocení a výsledek vládního boje s korupcí

Výsledkem vládního boje s korupcí by mělo být faktické snížení míry korupce i jejího subjektivního vnímání. Naplnění tohoto výsledku závisí na efektivních nástrojích boje s korupcí (zhodnocení korupčních rizik a akčních plánů) a součinnosti jednotlivých rezortů.

Hodnocení korupčních rizik je součástí hodnocení regulatorních dopadů (RIA), které je v souladu s Obecnými zásady hodnocení dopadů regulace aplikováno rovněž zpětně, po nabytí účinnosti konkrétního právního předpisu. Cílem zpětného hodnocení by mělo být ověření skutečného naplnění protikorupčního efektu.⁶⁷

⁶⁷ÚŘAD VLÁDY ČR. *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

4 Výzkum

Výzkumná část práce v první její části informuje o metodě a cíli výzkumu. V druhé části jsou stanoveny hypotézy. Prezentace výsledků dotazníkové šetření Hodnocení spokojenosti občanů s úředníky a úřady veřejné správy se nachází ve třetí části. Poslední část je zaměřena na verifikaci a falzifikaci hypotéz a zhodnocení zjištěných údajů.

4.1 Metoda a cíl výzkumu

Metoda výzkumu

Pro výzkum diplomové práce bude zvolena kvantitativní forma a jí odpovídající způsob sběru dat. Bude se jednat o metodu anonymního, stručného dotazníku s formulovanými otázkami uzavřeného typu, přičemž u některých otázek bude mimo jiné možnost doplnit vlastní odpověď.

Dotazy týkající se zjišťování věku, úrovně vzdělání apod. jsem pro vlastní výzkum vyhodnotila jako nadbytečné. Otázky jsem formulovala a postavila na základě současného etického kodexu, ve kterém chci zjistit, pohlaví občana, zda byly občanovi poskytnuty potřebné informace, zda byl s rychlostí vyřízení svého požadavku spokojen, zda měl úředník adekvátní oděv, zda občané nabízeli někdy úředníkovi dar, zda občané vědí o existenci schránky (boxu) na stížnosti, zda tuto schránku někdy využili, jaký úřad veřejné správy považují za nejslabší z pohledu kvality poskytování služeb, jak celkově vnímají vztahy mezi úřadem a okolím. Dále jestli občané vědí, co je etický kodex, zda etický kodex považují za právně závazný a zda se domnívají, že ho zaměstnanci veřejné správy dodržují.

Cíl

Cílem výzkumu je zjistit, jak jsou občané ČR spokojeni s kvalitou poskytování služeb úředníky veřejné správy ve spojení s etickým kodexem.

4.2 Stanovení hypotéz

1. Domnívám se, že většina respondentů byla spokojena s jednáním a profesionalitou úředníka.

Za předpokladu, že většina lidí si vyřizování věcí nechává na poslední chvíli, potom na úřadě očekává rychlé vyřízení dané záležitosti. Jestliže je tedy daná věc občanů vyřízena rychle a neodkladně, jsou s jednáním a profesionalitou úředníka spokojeni.

2. Domnívám se, že většina respondentů byla s rychlostí vyřízení svého požadavku spokojena.

Vycházím z předpokladu u hypotézy č. 1, pokud jsou občané spokojeni s jednáním úředníka, musí být většina z nich spokojena i s rychlostí vyřízení svého požadavku.

3. Předpokládám, že více než 70 % respondentů odpoví, že úředník měl oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.

Vycházím z faktu, že adekvátní oděv úředníků vychází z etického kodexu, jenž je právně závazný.

4. Předpokládám, že přibližně 10 % respondentů již někdy nabízeli úředníkovi dar, protože s ním byli spokojeni.

Vycházím z předpokladu, že existuje hrstka lidí, co chce projevit poděkování za kladně vyřízenou záležitost úředníkem (např. stavební povolení).

5. Domnívám se, že většina respondentů považuje za největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka výši mzdy.

Věřím, že existuje mnoho faktorů, které mají vliv na negativní chování úředníka, výši mzdy však považuji za tu nejpodstatnější, která ovlivňuje úředníkovu jednání a má vliv na jeho spokojenost.

6. Domnívám se, že většina respondentů věří, že zaměstnanci veřejné správy dodržují etický kodex.

Za předpokladu, že vše na úřadech funguje tak, jak má, se domnívám, že občané budou věřit v dodržování etického kodexu zaměstnanci veřejné správy. Jestliže se ale dozvědí o nějakém skandálu, korupci apod., jejich víra v dodržování etického kodexu klesne. V současné době, podle indexu vnímání korupce, na tom Česká republika není nějak špatně, ale také se může jednat pouze o lepší skrývání korupce.

4.3 Prezentace výsledků dotazníkového šetření

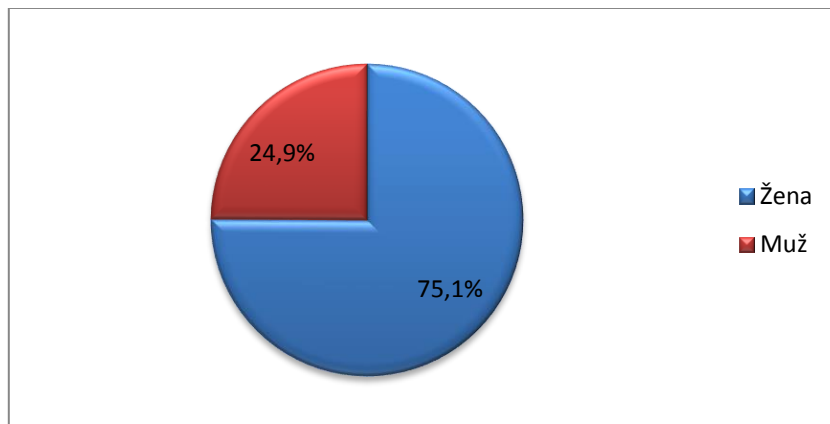
V dotazníkovém šetření bylo celkem osloveno 177 respondentů. Za účelem výzkumu a ke zjištění současné spokojenosti občanů s úředníky a úřady veřejné správy, byli osloveni občané/respondenti z řad přátel, kolegů a mě cizích respondentů prostřednictvím sociálních sítí, e-mailem nebo osobním dotazováním.

Empirické šetření probíhalo v měsíci září a říjen roku 2016.

V podobě, jaký respondenti dotazník dostali, se nachází příloze č. 1. Obsahuje oslovení, představení mé osoby a diplomové práce, požádání o vyplnění dotazníku, poděkování za spolupráci a 15 konkrétních otázek.

1. Jaké je Vaše pohlaví?

Graf 2: Pohlaví

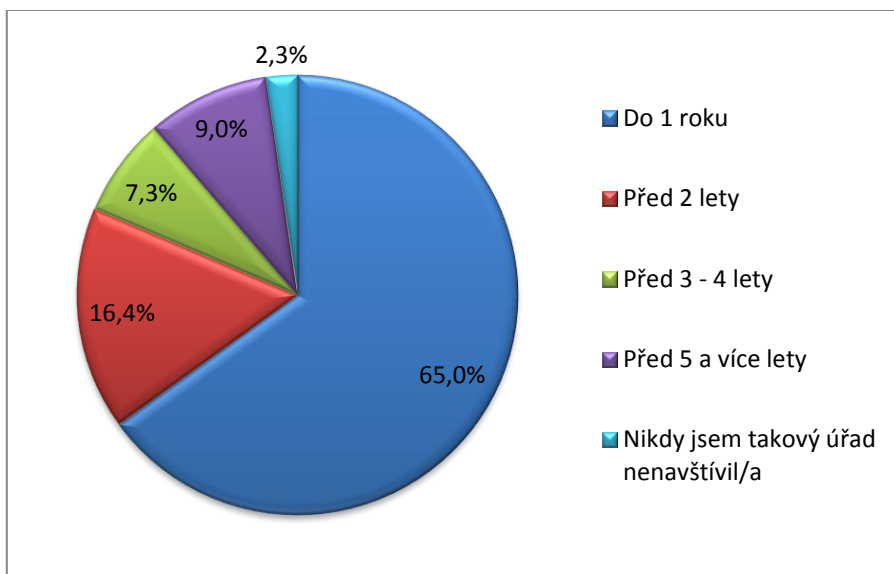


Zdroj: Vlastní zpracování

Ze 177 dotazovaných respondentů bylo 75,1 % žen a 24,9 % mužů.

2. Kdy jste naposledy navštívil/a obecní, městský nebo krajský úřad?

Graf 3: Doba, za kterou respondent naposledy navštívil obecní, městský nebo krajský úřad



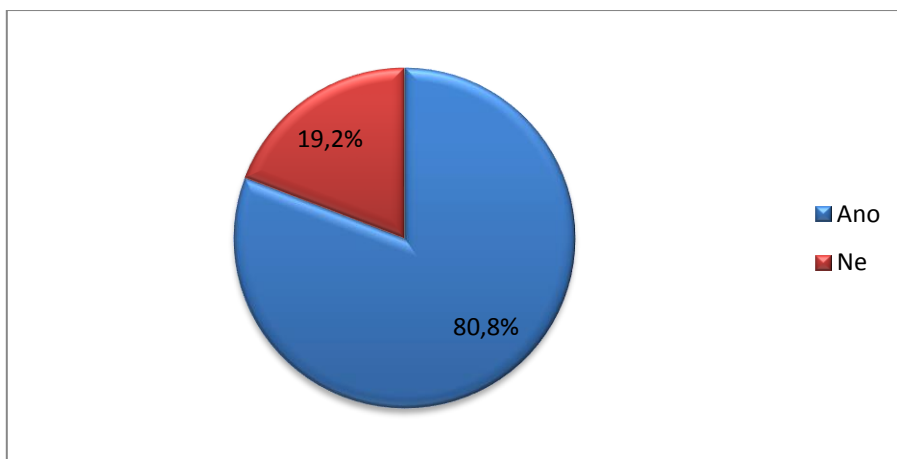
Zdroj: Vlastní zpracování

65,0 % respondentů navštívilo výše zmíněný úřad do 1 roku, 16,4 % respondentů před 2 lety, 7,3 % respondentů před 3 – 4 lety, 9,0 % respondentů před 5 a více lety a 2,3 % respondentů nikdy takový úřad nenavštívili.

3. Byl/a jste spokojen/a s jednáním a profesionalitou úředníka?

(se zdvořilostí, vstřícností, ochotou apod.)

Graf 4: Spokojenost s jednáním a profesionalitou úředníka

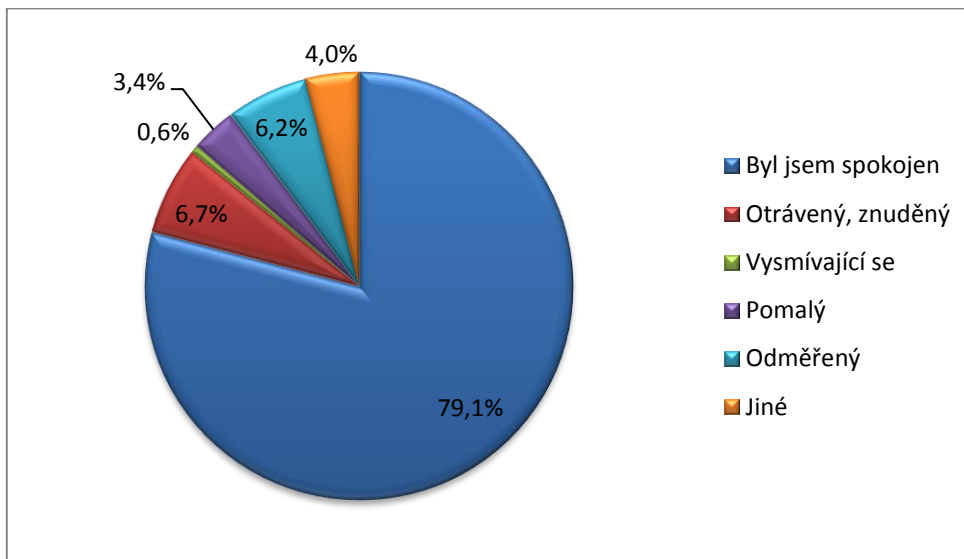


Zdroj: Vlastní zpracování

S jednáním a profesionalitou úředníka bylo spokojeno až 80,8 % respondentů, oproti tomu nespokojených bylo 19,2 % respondentů.

4. Jestliže jste nebyl/a spokojen/a s jednáním úředníka, uveďte prosím proč? Úředník byl:

Graf 5: Proč byl respondent nespokojen s úředníkem



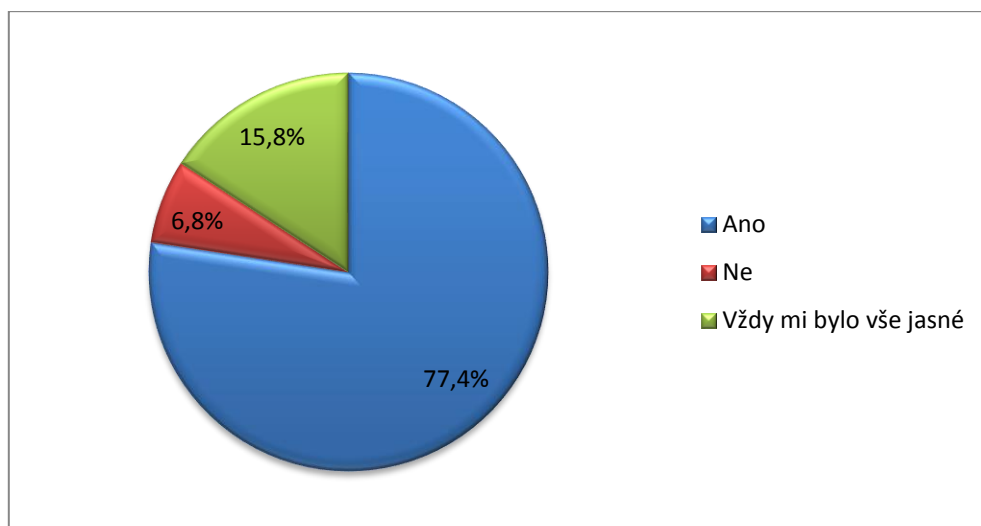
Zdroj: Vlastní zpracování

Spokojeno s jednáním úředníka je 79,1 % respondentů. 6,7 % respondentů bylo nejvíce nespokojeno s úředníkem, který byl otrávený a znužený, 0,6 % respondentů bylo nespokojeno s úředníkem, který se jim vysmíval, a 3,4 % respondentů byla nespokojena s pomalým vyřízením požadavku. Jako druhou nejčastější odpovědí bylo odměřené chování úředníka, která byla vybrána 6,2 % respondenty. 4,0 % respondentů zvolilo vlastní odpověď, mezi které patří:

Úředník byl líný hledat potřebné informace/neochotný (2,3 % respondentů), Sexuální obtěžování (1,1 % respondentů), Úředník spal (0,6 % respondentů).

5. V případě, že Vám bylo něco nejasné, podal Vám úředník vysvětlení?

Graf 6: Podání vysvětlení úředníkem

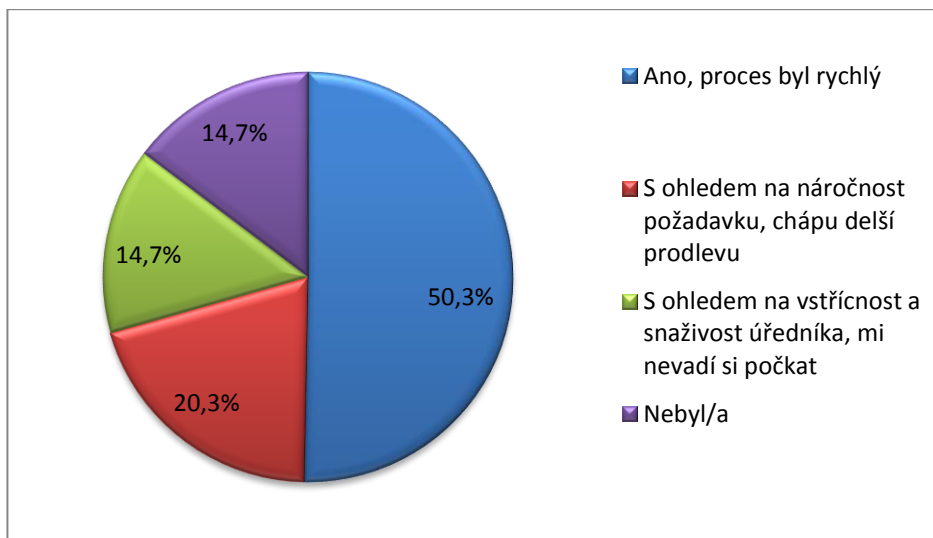


Zdroj: Vlastní zpracování

V případě nejasností bylo 77 % respondentům poskytnuto vysvětlení, 6,8 % respondentům nikoli a 15,8 % respondentům bylo vždy vše jasné.

6. Byl/a jste s rychlostí vyřízení svého požadavku spokojen/a?

Graf 7: Rychlost vyřízení požadavku

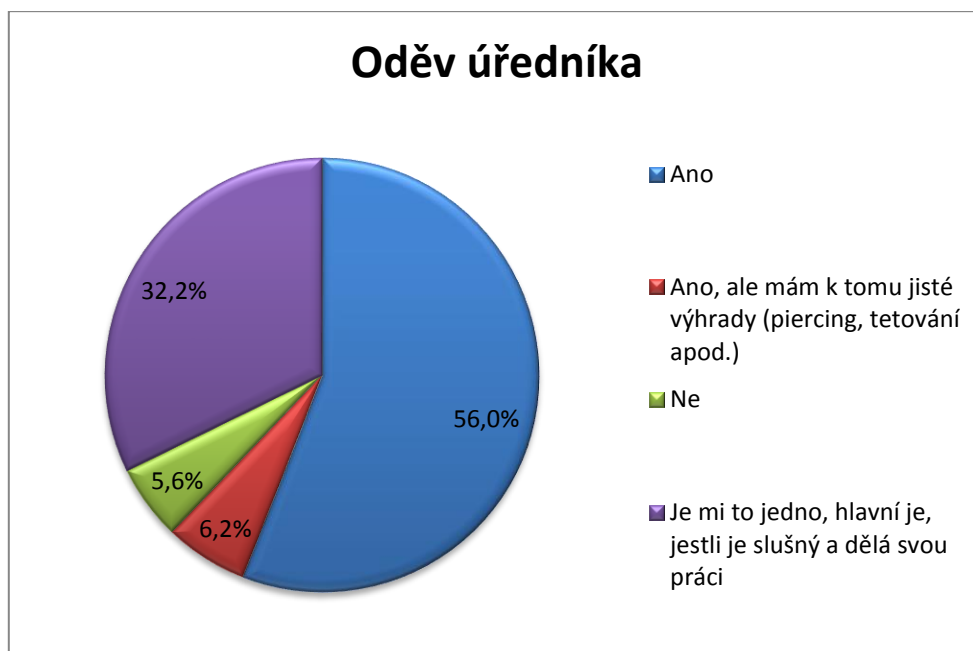


Zdroj: Vlastní zpracování

S rychlostí vyřízení požadavku bylo spokojeno 50,3 % dotázaných. 20,3 % dotázaných s ohledem na náročnost požadavku chápou delší prodlevu, 14,7 % dotázaným nevadí si počkat s ohledem na vstřícnost a snaživost úředníka a 14,7 % dotázaných s rychlostí vyřízení požadavku nebylo spokojeno.

7. Měl úředník oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu?

Graf 8: Oděv úředníka



Zdroj: Vlastní zpracování

Podle 56,0 % respondentů měl úředník adekvátní oděv odpovídající vážnosti jeho úřadu, výhrady k tomu mělo 6,2 % respondentů. 5,6 % respondentů s oděvem úředníka nebylo spokojeno a 32,2 % respondentům je to jedno, pokud je úředník slušný a dělá svou práci.

8. Nabízel/a jste někdy úředníkovi dar (květinu, bonboniéru), protože jste byl/a s ním spokojen/a?

Graf 9: Nabídka daru úředníkovi

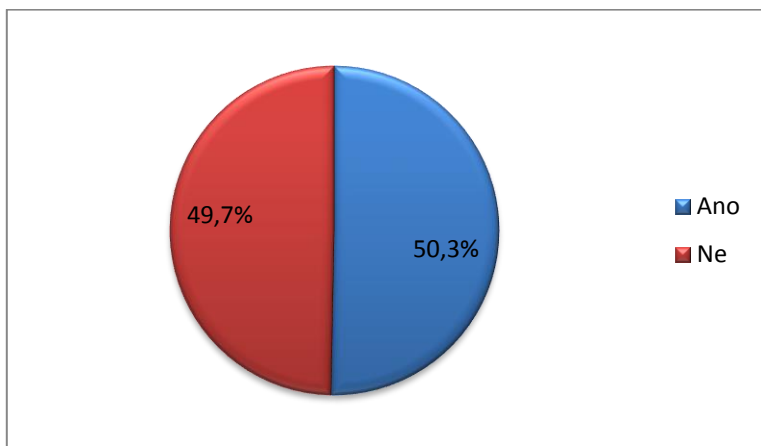


Zdroj: Vlastní zpracování

11,3 % dotázaných někdy věnovalo úředníkovi dar, protože s ním byli spokojeni, 88,7 % dotázaných nikoli.

9. Víte, že je na úřadech zřízená schránka (box) na stížnosti?

Graf 10: Povědomí respondentů o schránce (boxu) na stížnosti



Zdroj: Vlastní zpracování

O zřízené schránce na stížnosti na úřadech ví 50,3 % respondentů a 49,7 % respondentů o ní neví.

10. Využil/a jste někdy tuto schránku na stížnosti nebo jste si stěžoval/a na jednání úředníka u jeho nadřízeného?

Graf 11: Využití schránky/stížnosti u nadřízeného úředníka

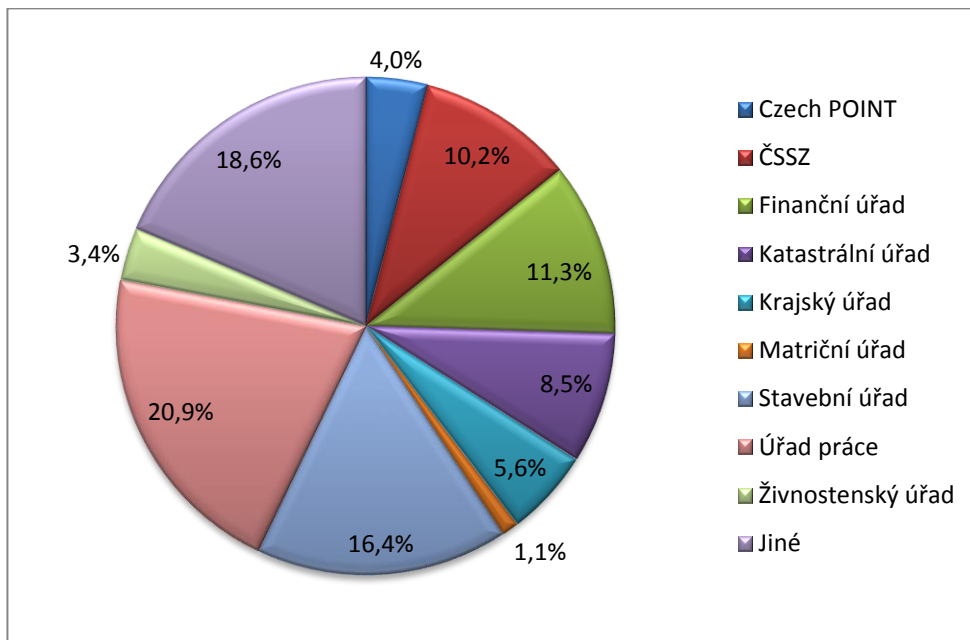


Zdroj: Vlastní zpracování

Schránku na stížnosti využilo/stížnost nadřízenému úředníku podalo pouze 2,3 % respondentů, 97,7 % respondentů nikoli.

11. Jaký úřad veřejné správy považujete za nejslabší z pohledu kvality poskytování služeb?

Graf 12: Nejslabší úřad VS na základě poskytování služeb



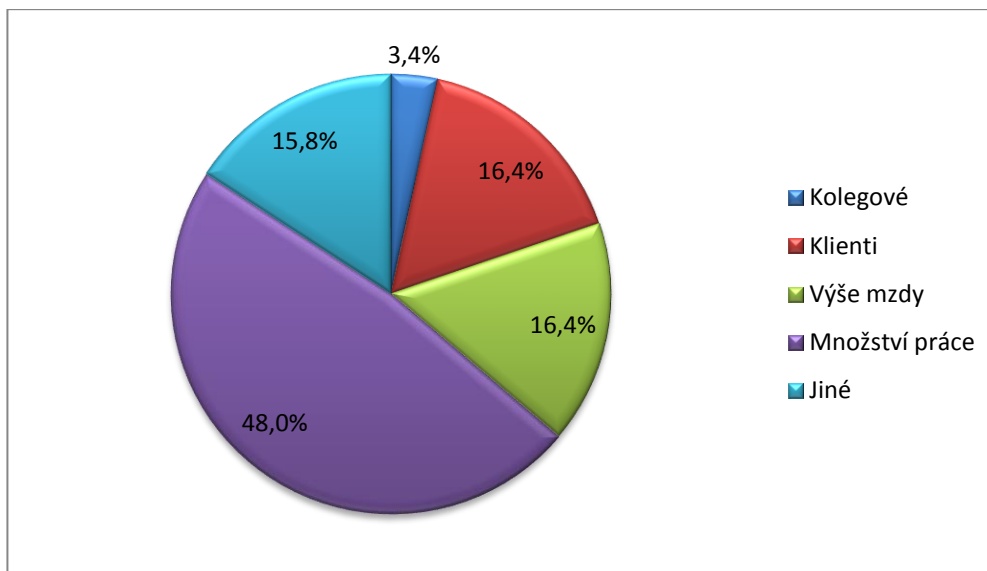
Zdroj: Vlastní zpracování

4,0 % respondentů považuje za nejslabší úřad z pohledu kvality poskytování služeb Czech POINT, u 10,2 % respondentů je to ČSSZ, 11,3 % respondentů zvolilo Finanční úřad, 8,5 % respondentů zvolilo Katastrální úřad, 5,6 % respondentů hodnotí Krajský úřad, jako nejslabší. Pouze 1,1 % respondentů zvolilo Matriční úřad, 16,4 % respondentů Stavební úřad, nejvíce respondentů ve výši 20,9 % zvolilo Úřad práce a u 3,4 % respondentů je to Živnostenský úřad. Vlastní odpověď si napsalo 18,6 % respondentů, mezi které patří:

Nemohu posoudit, nemám zkušenosti (9,0 % respondentů); Žádný, všechny úřady veřejné správy vychází nastejno (1,7 % respondentů); Česká pošta (0,6 % respondentů); ČSSZ, Katastrální úřad, Úřad práce (0,6 % respondentů); Dopravní podnik (0,6 % respondentů); KÚ Rakovník (0,6 % respondentů); Městská policie (0,6 % respondentů); Městský úřad (0,6 % respondentů); NKÚ (0,6 % respondentů); Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (0,6 % respondentů); VZP (0,6 % respondentů); 2,8 % respondentů nic nevedlo.

12. Co si myslíte, že má největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka?

Graf 13: Faktory ovlivňující chování úředníka



Zdroj: Vlastní zpracování

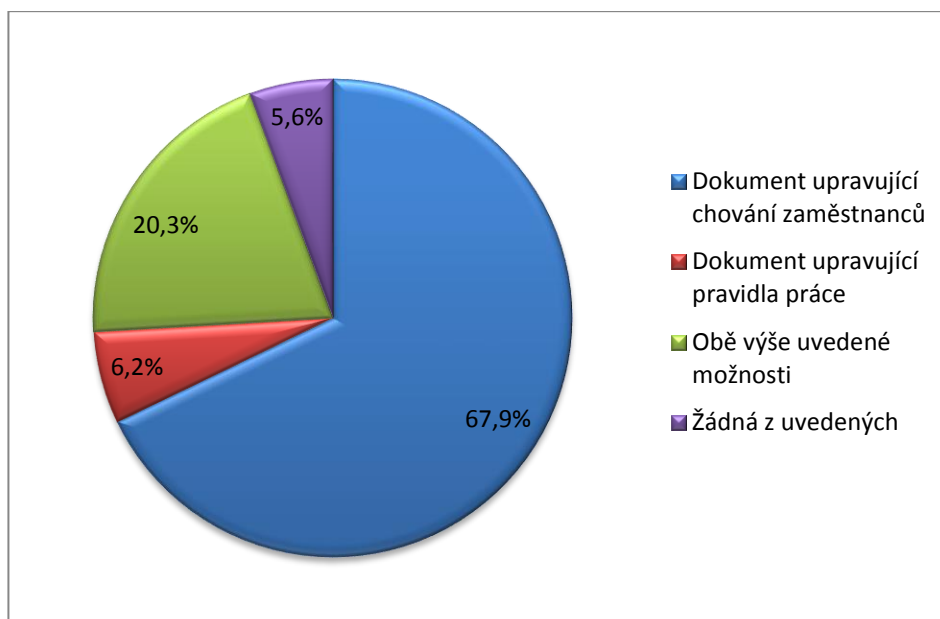
Pouze 3,4 % respondentů si myslí, že největším a nejčastějším vlivem na negativní chování úředníka jsou kolegové, 16,4 % respondentů považuje za tento vliv klienty, 16,4 % respondentů si myslí, že to je mzda úředníka, nejvíce však respondentů ve výši 48,0 % za negativní vliv považuje množství práce a 15,8 % respondentů si zvolilo vlastní odpověď. Mezi tyto odpovědi patří:

Charakter člověka (4,5 % respondentů); Jestliže úředníka práce nenaplňuje, tak ji nevykonává jak má (2,8 % respondentů); Tlak vedení (1,7 % respondentů); Přístup k práci (1,1 % respondentů); Celková nálada ve státní správě (0,6 % respondentů); Rutina (0,6 % respondentů); Podle toho, jak se úředník ráno vyspal (0,6 % respondentů); Nálada, a zdali je klient inteligenčně zaostalý (0,6 % respondentů); Jeho vzdělání v komunikaci, asertivitě a jednání s lidmi (0,6 % respondentů); Délka práce, časem úředník vyhoří, do práce začne chodit jen kvůli penězům, na lidech mu nezáleží (0,6 % respondentů).

Odpovědi 2,3 % respondentů nejsou publikované z důvodu vulgárního vyjadřování.

13. Víte, co je etický kodex?

Graf 14: Povědomí o tom, co je etický kodex

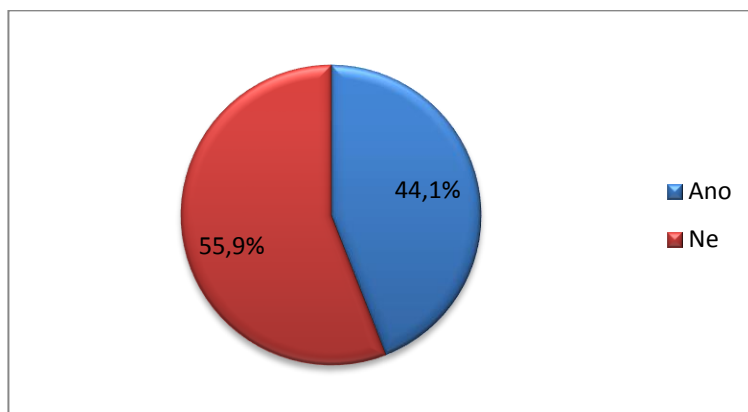


Zdroj: Vlastní zpracování

67,9 % respondentů považuje etický kodex za dokument upravující chování zaměstnanců, 6,2 % respondentů etický kodex má za dokument upravující pravidla práce, 20,3 % respondentů si myslí, že jsou to obě výše uvedené možnosti a naopak 5,6 % respondentů si myslí, že to není žádná z uvedených možností.

14. Souhlasíte s výrokem, že etický kodex pro zaměstnance veřejné správy není právně závazný?

Graf 15: Právní závaznost etického kodexu

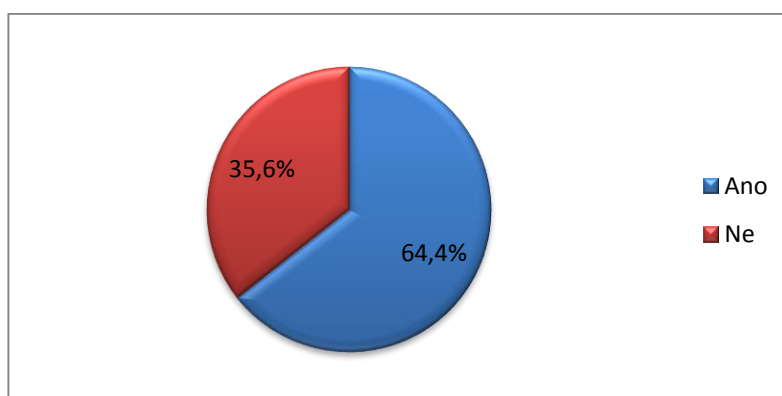


Zdroj: Vlastní zpracování

S výrokem, že etický kodex pro zaměstnance veřejné správy není právně závazný, souhlasilo 44,1 % respondentů, oproti tomu 55,9 % respondentů s tímto výrokem nesouhlasilo.

15. Dodržují podle Vás zaměstnanci veřejné správy etický kodex?

Graf 16: Dodržování etického kodexu



Zdroj: Vlastní zpracování

64,4 % respondentů věří, že zaměstnanci veřejné správy dodržují etický kodex, 35,6 % respondentů v to však nevěří.

4.4 Ověření hypotéz a zhodnocení výsledků

Na základě dotazníkového šetření a zpracování odpovědí respondentů byly ověřeny hypotézy.

1. Domnívám se, že většina respondentů byla spokojena s jednáním a profesionalitou úředníka.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 3, graf č. 4 byla hypotéza **verifikována**.

2. Domnívám se, že většina respondentů byla s rychlostí vyřízení svého požadavku spokojena.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 6, graf č. 7 byla hypotéza **verifikována**.

3. Předpokládám, že více než 70 % respondentů odpoví, že úředník měl oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 7, graf č. 8 byla hypotéza **falzifikována**.

4. Předpokládám, že přibližně 10 % respondentů již někdy nabízeli úředníkovi dar, protože s ním byli spokojeni.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 8, graf č. 9 byla hypotéza **verifikována**.

5. Domnívám se, že většina respondentů považuje za největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka výši mzdy.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 12, graf č. 13 byla hypotéza **falzifikována**.

6. Domnívám se, že většina respondentů věří, že zaměstnanci veřejné správy dodržují etický kodex.

Na základě vyhodnocení odpovědí na otázku č. 15, graf č. 16 byla hypotéza **verifikována**.

Zhodnocení výsledků

Výzkum může ovlivňovat demografické složení a požadavky či přístupy občanů, které do určité míry ovlivňují prostředí státní správy.

Na tento dotazník byly nejvíce ochotny odpovídat ženy.

Otázka č. 2 vypovídá nejenom o době, za kterou respondenti navštívili obecní, městský nebo krajský úřad, ale také o aktuálnosti. Za předpokladu, že bychom aktuálnost hodnotili do 2 let, pak je daný dotazník aktuální z 81 %, neboť 65,0 % respondentů daný úřad navštívili do 1 roku a 16,4 % respondentů před 2 lety.

Porovnání a zamyšlení se nabízí k otázkám č. 3 a č. 4. V otázce č. 4 bylo spokojeno s jednáním úředníka 79,1 % respondentů, tedy o téměř 2 % méně než jak tomu je u otázky č. 3, kde bylo spokojeno 80,8 % respondentů. Otázka č. 4 byla formulována mimo jiné tak, aby zároveň potvrdila správnost odpovědí na otázku č. 3. Otázka č. 4 potvrzuje správnost odpovědí otázky č. 3 na 97,9 %.

Dále mé hypotézy ohledně většiny spokojených občanů s jednáním a profesionalitou úředníka (hypotéza č. 1, otázka č. 3) a spokojeností s rychlostí vyřízení požadavku občanů (hypotéza č. 2, otázka č. 6) byly prokázány, proto mohu říci, že mé předpoklady o spokojenosti občanů s jednáním úředníka zejména závisí na rychlém vyřízení jejich požadavků.

Výskyt stejného problému u otázek č. 4 a č. 5 potvrzuje správnost odpovědí. Přičemž v otázce č. 4, 2,3 % respondentů vlastním vyjádřením zmínilo, že nebylo spokojeno s úředníkem, který byl líný hledat potřebné informace/byl neochotný a v následující otázce přibýlo dalších 4,5 % respondentů, kteří s tímto výrokem souhlasí. Mimo jiné v otázce č. 4 bylo nejvíce respondentů nespokojeno s úředníkem, který byl otrávený a znuděný. Výsledek této otázky mě nepřekvapil, neboť si myslím, že práce nenaplňuje většinu

úředníků a to má mimo jiné také vliv na jejich chování. To také dokazují odpovědi na otázku č. 12, u které 2,8 % respondentů uvádí jako největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka vlastní odpověď: Jestliže úředníka práce nenaplnuje, tak ji nevykovává jak má.

Podle většiny respondentů, tedy 56,0 % respondentů u otázky č. 7, měl úředník adekvátní oděv, ač k tomu mělo dalších 6,2 % respondentů nějaké výhrady. Hypotéza č. 3 nebyla verifikována. Na základě výsledků od respondentů je etický kodex v tomto bodě dodržován na 62,2 %. Není to však konečné procento, neboť 32,2 % respondentů odpovědělo, že je jim jedno, jak je úředník oděn, pokud je úředník slušný a dělá svou práci. Spokojeno s oděvem úředníka avšak bylo 94,4 % respondentů.

Vycházeli bychom z otázek č. 3 a č. 8, tak z 80,8 % respondentů spokojených s jednáním úředníka nabízelo úředníkovi dar 11,3 % respondentů. I když občané vědí, že je jim služba od úředníka poskytnuta zadarmo, přesto se najdou tací, co vděk dávají najevo darem. Myslím, že 11,3 % je obdivuhodných. Hypotéza č. 4 byla verifikována, taktéž i předpoklad.

Z otázek č. 3, č. 9 a č. 10 vznikla zajímavá skutečnost. Z otázky č. 9 je zřejmé, že polovina respondentů ví o zřízené schránce (boxu) na stížnosti. Z otázky č. 3 vyplývá 19,2 % nespokojených respondentů s jednáním úředníka a otázka č. 10 udává 2,3 % respondentů, které tuto schránku využili. Z dosažených výsledků tedy vyplývá, že nespokojených 19,2 % respondentů o schránce na stížnosti vědělo, ale využilo ji jen 2,3 % respondentů. Myslím si, že ačkoliv je mnoho lidí nespokojených a mají potřebu při každé příležitosti se s tím svěřovat druhým, pouze několika z nich stojí za to, aby si stěžovali oficiálně neboli prostřednictvím schránky na stížnosti. Nevylučuji však závažné prohřešky, o kterých by měl daný úřad vědět (např. přistižení korupce, neetické chování apod.).

U otázky č. 11, nejvíce respondentů pokládá za nejslabší úřad veřejné správy z pohledu kvality poskytování služeb úřad práce. Nemůžeme však zjistit, z kolika a jakých úřadů respondenti hodnotili. Předpokládám ale, že se většina respondentů setkala minimálně se třemi úřady, které mezi sebou hodnotili. Mezi ně patří zejména úřad práce, se kterým se všichni museli alespoň jednou setkat, zbylé dva jsou individuální na základě potřeb daných respondentů. Avšak pro většinu respondentů je to právě úřad práce, se kterým jsou nejvíce nespokojeni.

Zhruba polovina respondentů považuje za největší a nejčastější vliv, který má negativní dopad na chování úředníka, množství práce, tím pádem hypotéza č. 5 byla falzifikována a tak i její domněnka. Existuje mnoho faktorů, které mají vliv na negativní chování úředníka, ale za nejpodstatnější vliv respondenti považují množství práce.

Z výsledků u otázky č. 13 vyplývá, že 94,4 % respondentů má ponětí, co je etický kodex a pouze 5,6 % respondentů si pod etickým kodexem představuje něco jiného. Na základě odpovědí bychom mohli usoudit, že většina respondentů se již někdy setkala s etickým kodexem nebo si ho logicky odvodila.

Z dosažených výsledků u otázek č. 14 a č. 15 vyplývá, že je podle dotázaných respondentů etický kodex pro úředníky veřejné správy právně závazný, současně většina respondentů věří, že je etický kodex úředníky dodržován. Na základě otázky č. 15 byla hypotéza č. 6 verifikována. Hypotéza zároveň potvrzuje daný předpoklad.

5 Závěr

Teoretická východiska práce zkoumají pojmy etiky, veřejné správy a pojem korupce. Zejména se zabývají uplatňováním etiky ve veřejné správě a etickým kodexem zaměstnanců. Jak by se zaměstnanci ve veřejné správě měli chovat a jak jednat, k tomu slouží právě etický kodex veřejné správy, v němž jsou stanoveny právně závazné normy chování. Je nesmírně důležité, aby se zaměstnanci veřejné správy chovali podle pravidel, neboť při nedodržování těchto norem by mohl selhat celý zavedený systém, a to by mělo negativní dopad na celý stát. Podstatnou součástí zde tvoří porovnání etických kodexů z roku 2001 a z roku 2012, jež se nachází v podkapitole 3.3.6. Ve zkratce je etický kodex veřejné správy legálním omezením chování ve veřejné správě. Z porovnání těchto etických kodexů jsem se dozvěděla, že etický kodex veřejné správy neřeší konkrétní problémy/situace, neobsahuje příklady situací, které by mohly nastat. Taktéž mi tu chybí případné reakce na konkrétní problémové situace. Jestliže se ale více zamyslíme, u některých situací není možné uvádět určitý vymezený rámec např. jako uvést do jaké částky by se mohl přijímat dar. Takovéto ohraničené vymezení by se dalo nějak obejít (tj. nikdo by nepoznal, kolik daná věc stojí) a už by nastal problém. Normy chování musí být stanoveny jasně a výstižně, aby nedocházelo k jejich špatnému porozumění. Další nedostatek spatřuji, i když je zajištěna pracovně-právní ochrana, v ochraně zaměstnance, který oznámí korupční jednání. Klady a zápory etického kodexu viz podkapitola 3.3.5.

Podle mého názoru je správné, že je etický kodex závazný pro všechny zaměstnance veřejné správy dané instituce, neboť řádné a etické chování zaměstnanců má zásadní vliv na dobrou pověst úřadu, o kterou by se měli její pracovníci zasazovat.

Druhá část cíle je naplněna ve výzkumné části práce, kde bylo provedeno dotazníkové šetření za účelem zjištění, jak jsou občané ČR spokojeni s kvalitou poskytování služeb úředníky veřejné správy ve spojení s etickým kodexem. Odpovědi na dotazníkové šetření byly graficky zpracovány a vyhodnoceny. Dále na základě daných odpovědí byly ověřeny hypotézy. Z výzkumu vyplynulo, že převážná většina respondentů je s jednáním a profesionalitou úředníků spokojena, stejně tak i s rychlostí vyřízení svého požadavku. Nejvíce respondentů naposledy navštívilo obecní, městský nebo krajský úřad do jednoho roku. Proto mohu konstatovat, že se jedná o aktuální získané informace. Dále bylo zjištěno, že u většiny respondentů bylo v případě nejasností podáno vysvětlení. Přes

polovinu respondentů hodnotili úředníkův oděv jako adekvátní jeho práci a vážnosti jeho úřadu. Pouze několik respondentů bylo tak s úředníkem spokojeno, že mu nabízel nějaký dar. Povědomí o zřízení schránce na stížnosti má polovina respondentů, z nichž ji využili pouze 4 respondenti. Za nejslabší úřad veřejné správy z pohledu kvality poskytování služeb občané považují úřad práce. Za největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka podle respondentů má mimo jiné množství práce. Téměř všichni respondenti vědí, co je etický kodex, ale pouze nadpoloviční většina z nich považuje etický kodex pro zaměstnance veřejné správy za právně závazný a věří v jeho dodržování.

I když dotazník přinesl kladné odpovědi, v které jsem doufala, je důležité, aby se tento stav pohlížení na úředníky a úřady veřejné správy udržoval a stále vylepšoval. A proč? Kvůli vývoji a posunu hodnot ve společnosti v návaznosti na případné změny apod. Je totiž možné, že se příští dotazování respondenti budou vyjadřovat jinak. Nikdy sice nebude možné navodit přátelský vztah mezi úřady veřejné správy a občany, neboť tu musí existovat určitá hranice, ale bude možné vylepšit kvalitu poskytování služeb.

6 Seznam použitých zdrojů

Seznam použitých českých zdrojů

ANZENBACHER, A. Úvod do etiky. 2. vyd. Praha: Academia, 2001. 292 s. ISBN 80-200-0917-5.

BÍLÝ, J. Základy společenských věd III.: Základy etiky, estetiky a religionistiky. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2009. 137 s. ISBN 978-80-7418-014-9.

BLÁHA, I., A. Ethika jako věda: Úvod do dějin a teorie mravnosti. Brno: Atlantis, 1990. 102 s. ISBN 80-7108-023-3.

BONHOEFFER, D. Etika. 1. vyd. Praha: Kalich, 2007. 457 s. ISBN 978-80-7017-047-2.

BRÁZDA, R. Ethicum. 1. vyd. Zlín: VeRBuM, 2010. 188 s. ISBN 978-80-904273-9-6.

BSTAN-DZIN-RGYA-MTSHO, Dalajlama. Etika pro nové milénium: Jeho Svatost dalajlama. 1. vyd. Praha: Pragma, 2000. 199 s. ISBN 80-7205-788-X.

DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. Korupce. *Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 309 s. ISBN 80-210-4062-9.

HENDRYCH, D. a kol. Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. ak. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0

KUČEROVÁ, S. Obecné základy mravní výchovy. 1. vyd. Brno: MU, 1994. 49 s. ISBN 80-210-0183-6.

POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vyd. Praha: ISV nakladatelství, 1999. 246 s. ISBN 80-85866-42-0.

PRŮCHA, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s. r. o., 2014. 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.

PRŮCHA, P., SCHELLE, K. Základy místní správy. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. 189 s. ISBN 80-85964-00-7.

ROBINSON, D., GARRATT, CH. Seznamte se: Etika. 1. vyd. Praha: Portál, 2004. 176 s. ISBN 80-7178-941-0.

ROTTER, H. Osoba a etika. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1997. 139 s. ISBN 80-85959-18-6.

- SEDLÁČEK, T. *Ekonomie dobra a zla: Po stopách lidského tázání od Gilgameše po finanční krizi*. 1. vyd. Praha: 65. pole, 2009. 270 s. ISBN 978-80-903944-3-8.
- SOKOL, J. *Etika a život: Pokus o praktickou filosofii*. 1. vyd. Praha: Vyšehrad, 2010. 240 s. ISBN 978-80-7429-063-3.
- ŠMAJS, J., BINKA, B., ROLNÝ, I. *Etika, ekonomika, příroda*. Praha: Grada Publishing, 2012. 192 s. ISBN 978-80-247-4293-9.
- THOMPSON, M. *Přehled etiky*. 1. vyd. Praha: Portál, 2004. 168 s. ISBN 80-7178-806-6.
- TOMANCOVÁ, J., BRTOUN, A., OBROVSKÝ, J. *Veřejná správa a finance*. 1. vyd. Brno: Albert, 2009. 164 s. ISBN 978-80-7326-162-7.
- TROJAN, J. *Etické vztahy v ekonomice*. Praha: OIKOYMENH, 2012. 215 s. ISBN 978-80-7298-480-0.
- VOLEJNÍKOVÁ, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1

Seznam použitých internetových zdrojů

- ČTU. Protikorupční adresa [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: <http://www.ctu.cz/ctu-online/protikorupcni-adresa.html>
- ČTÚ. Závazný pokyn č. 43/2014, kterým se vydává Interní protikorupční program Českého telekomunikačního úřadu [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: http://www.ctu.cz/cs/download/aktualni_informace/boj-s-korupci_interni_protikorupcni_program_ctu_zp_43_2014.pdf
- MVČR. Etika ve veřejné správě [online]. Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí, [cit. 19. 7. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.
- MVČR. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy [online]. [cit. 25. 8. 2015]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf.

SLUŽEBNÍ ZÁKON. Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech [online]. [cit. 28.9.2015]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/sluzebni/cast4.aspx>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Výsledky žebříčku zemí podle indexu vnímání korupce 2014 [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/vysledky-zebricku-zemi-podle-indexu-vnimani-korupce-2014/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Index vnímání korupce 2012 [online]. [cit. 19.10.2015]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index-vnimani-korupce-2012/>

ÚŘAD VLÁDY ČR. Akční plán boje s korupcí na rok 2015 [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>

ÚŘAD VLÁDY ČR. Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

VLÁDA ČR. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě [online]. Usnesení vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270 + P ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě, [cit. 25. 8. 2015]. Dostupné z: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB.

VLÁDA ČR. Programové prohlášení vlády České republiky [online]. [cit. 20.10.2015]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

7 Přílohy

Příloha 1: Dotazník pro občany ČR

Příloha 2: Výsledky dotazníkového šetření

Příloha 3: Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001

Příloha 4: Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2012

Dotazník pro občany ČR

Hodnocení spokojenosti občanů s úředníky a úřady veřejné správy

Vážená paní, vážený pane,

jmenuji se Adéla Štefančinová a jsem studentkou 2. ročníku navazujícího magisterského studia Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze. Zpracovávám diplomovou práci na téma ‘‘Etika a etický kodex ve veřejné správě‘‘.

Tímto Vás chci požádat o vyplnění anonymního dotazníku, jehož vyplnění trvá max. 5 min. Odpovědi budou zpracovány a interpretovány v mé diplomové práci.

Děkuji za Váš čas a kooperaci.

Bc. Adéla Štefančinová, DiS.

Vybrat lze pouze jednu odpověď.

1. Jaké je Vaše pohlaví?
 - Žena
 - Muž

2. Kdy jste naposledy navštívil/a obecní, městský nebo krajský úřad?
 - Do 1 roku
 - Před 2 lety
 - Před 3 – 4 lety
 - Před 5 a více lety
 - Nikdy jsem takový úřad nenavštívil/a

3. Byl/a jste spokojen/a s jednáním a profesionalitou úředníka?
(se zdvořilostí, vstřícností, ochotou apod.)
 - Ano
 - Ne

4. Jestliže jste nebyl/a spokojen/a s jednáním úředníka, uveďte prosím proč? Úředník byl:
 - Arogantní
 - Otrávený, znuděný
 - Vysmívající se
 - Pomalý
 - Odměřený
 - Nepříjemný
 - Jiné: _____

5. V případě, že Vám bylo něco nejasné, podal Vám úředník vysvětlení?
 - Ano
 - Ne
 - Vždy mi bylo vše jasné

6. Byl/a jste s rychlostí vyřízení svého požadavku spokojen/a?
- Ano, proces byl rychlý
 - S ohledem na náročnost požadavku, chápu delší prodlevu
 - S ohledem na vstřícnost a snaživost úředníka, mi nevadí si počkat
 - Nebyl/a
7. Měl úředník oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu?
- Ano
 - Ano, ale mám k tomu jisté výhrady (piercing, tetování apod.)
 - Ne
 - Je mi to jedno, hlavní je, jestli je slušný a dělá svou práci
8. Nabízel/a jste někdy úředníkovi dar (květinu, bonboniéru), protože jste byl/a s ním spokojen/a?
- Ano
 - Ne
9. Víte, že je na úřadech zřízená schránka (box) na stížnosti?
- Ano
 - Ne
10. Využil/a jste někdy tuto schránku na stížnosti nebo jste si stěžoval/a na jednání úředníka u jeho nadřízeného?
- Ano
 - Ne
11. Jaký úřad veřejné správy považujete za nejslabší z pohledu kvality poskytování služeb?
- Czech POINT
 - ČSSZ
 - Finanční úřad
 - Katastrální úřad
 - Krajský úřad
 - Matriční úřad
 - Městský nebo obecní úřad
 - Stavební úřad
 - Úřad práce
 - Živnostenský úřad
 - Jiné: _____
12. Co si myslíte, že má největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka?
- Kolegové
 - Klienti
 - Výše mzdy
 - Množství práce
 - Jiné: _____

13. Víte, co je etický kodex?

- Dokument upravující chování zaměstnanců
- Dokument upravující pravidla práce
- Obě výše uvedené možnosti
- Žádná z uvedených

14. Souhlasíte s výrokem, že etický kodex pro zaměstnance veřejné správy není právně závazný?

- Ano
- Ne

15. Dodržují podle Vás zaměstnanci veřejné správy etický kodex?

- Ano
- Ne

Výsledky dotazníkového šetření

1. Jaké je Vaše pohlaví?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Žena	133	75,1 %
Muž	44	24,9 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

2. Kdy jste naposledy navštívil/a obecní, městský nebo krajský úřad?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Do 1 roku	115	65,0 %
Před 2 lety	29	16,4 %
Před 3 – 4 lety	13	7,3 %
Před 5 a více lety	16	9,0 %
Nikdy jsem takový úřad nenavštívil	4	2,3 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

3. Byl/a jste spokojen/a s jednáním a profesionalitou úředníka?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	143	80,8 %
Ne	34	19,2 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

4. Jestliže jste nebyl/a spokojen/a s jednáním úředníka, uveďte prosím proč? Úředník byl:

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Byl jsem spokojen	140	79,1 %
Otrávený, znuděný	12	6,7 %
Vysmívající se	1	0,6 %
Pomalý	6	3,4 %
Odměřený	11	6,2 %
Jiné	7	4,0 %
<i>Úředník byl líný hledat informace/neochotný</i>	4	2,3 %
<i>Sexuální obtěžování</i>	2	1,1 %
<i>Úředník spal</i>	1	0,6 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

5. V případě, že Vám bylo něco nejasné, podal Vám úředník vysvětlení?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	137	77,4 %
Ne	12	6,8 %
Vždy mi bylo vše jasné	28	15,8 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

6. Byl/a jste s rychlostí vyřízení svého požadavku spokojen/a?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano, proces byl rychlý	89	50,3 %
S ohledem na náročnost požadavku, chápu delší prodlevu	36	20,3 %
S ohledem na vstřícnost a snaživost úředníka, mi nevádí si počkat	26	14,7 %
Nebyl/a	26	14,7 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

7. Měl úředník oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	99	55,9 %
Ano, ale mám k tomu jisté výhrady	11	6,2 %
Ne	10	5,6 %
Je mi to jedno, hlavní je, jestli je slušný a dělá svou práci	57	32,2 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

8. Nabízel/a jste někdy úředníkovi dar (květinu, bonboniéru), protože jste byl/a s ním spokojen/a?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	20	11,3 %
Ne	157	88,7 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

9. Víte, že je na úřadech zřízená schránka (box) na stížnosti?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	89	50,3 %
Ne	88	49,7 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

10. Využil/a jste někdy tuto schránku na stížnosti nebo jste si stěžoval/a na jednání úředníka u jeho nadřízeného?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	4	2,3 %
Ne	173	97,7 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

11. Jaký úřad veřejné správy považujete za nejslabší z pohledu kvality poskytování služeb?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Czech POINT	7	4,0 %
ČSSZ	18	10,2 %
Finanční úřad	20	11,3 %
Katastrální úřad	15	8,5 %
Krajský úřad	10	5,6 %
Matriční úřad	2	1,1 %
Stavební úřad	29	16,4 %
Úřad práce	37	20,9 %
Živnostenský úřad	6	3,4 %
Jiné	33	18,6 %
<i>Nemohu posoudit, nemám zkušenosti</i>	16	9,0 %
<i>Žádný, všechny úřady veřejné správy vychází nastejno</i>	3	1,7 %
<i>Česká pošta</i>	1	0,6 %
<i>ČSSZ, Katastrální úřad, Úřad práce</i>	1	0,6 %
<i>Dopravní podnik</i>	1	0,6 %
<i>KÚ Rakovník</i>	1	0,6 %
<i>Městská policie</i>	1	0,6 %
<i>Městský úřad</i>	1	0,6 %
<i>NKÚ</i>	1	0,6 %
<i>Úřad pro ochranu hospodářské soutěže</i>	1	0,6 %
<i>VZP</i>	1	0,6 %
<i>Neuvedeno</i>	5	2,8 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

12. Co si myslíte, že má největší a nejčastější vliv na negativní chování úředníka?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Kolegové	6	3,4 %
Klienti	29	16,4 %
Výše mzdy	29	16,4 %
Množství práce	85	48,0 %
Jiné	28	15,8 %
<i>Charakter člověka</i>	8	4,5 %
<i>Jestliže úředníka práce nenaplnuje, tak ji nevykovává jak má</i>	5	2,8 %
<i>Tlak vedení</i>	3	1,7 %
<i>Přístup k práci</i>	2	1,1 %
<i>Celková nálada ve státní správě</i>	1	0,6 %
<i>Rutina</i>	1	0,6 %
<i>Podle toho, jak se úředník ráno vyspal</i>	1	0,6 %
<i>Nálada, a zdali je klient inteligentně zaostalý</i>	1	0,6 %
<i>Jeho vzdělání v komunikaci, asertivitě a jednání s lidmi</i>	1	0,6 %
<i>Délka práce, časem úředník vyhoří, do práce začne chodit jen kvůli penězům, na lidech mu nezáleží</i>	1	0,6 %
<i>Neuvedeno</i>	4	2,3 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

13. Víte, co je etický kodex?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Dokument upravující chování zaměstnanců	120	67,9 %
Dokument upravující pravidla práce	11	6,2 %
Obě výše uvedené možnosti	36	20,3 %
Žádná z uvedených	10	5,6 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

14. Souhlasíte s výrokem, že etický kodex pro zaměstnance veřejné správy není právně

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	78	44,1 %
Ne	99	55,9 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

15. Dodržují podle Vás zaměstnanci veřejné správy etický kodex?

Možnosti	Počet respondentů	Podíl
Ano	114	64,4 %
Ne	63	35,6 %
Celkem	177	100 %

Zdroj: Vlastní zpracování

Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě

(schváleno usnesením vlády ČR č. 270 ze dne 21. března 2001)

Preambule

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

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

Článek 1

Základní ustanovení

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

Článek 2

Obecné zásady

1. Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoliv předsudků.
2. Zaměstnanec jedná korektně s ostatními zaměstnanci úřadu i se zaměstnanci jiných úřadů veřejné správy a bez jakýchkoliv předsudků.
3. Zaměstnanec činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem a bez zbytečných průtahů. Nejedná svévolně k újmě jakékoliv osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

Článek 3

Střet zájmů

1. Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.
2. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.
3. Pokud si není zaměstnanec jist, zda jde o činnost slučitelnou s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

Článek 4

Politická nebo veřejná činnost

1. Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem.
2. Zaměstnanec nebude vykonávat takovou politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

Článek 5

Dary a jiné nabídky

1. Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci nebo kterou by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.
2. Zaměstnanec nedovolí, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním ve veřejné správě dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplatit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.
3. Pokud je zaměstnanec v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoliv výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.
4. Zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohlo snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.

Článek 6

Zneužití úředního postavení

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

Článek 7

Oznámení nepřipustné činnosti

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

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

Článek 1

Zákonnost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

(2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

Článek 2

Rozhodování

(1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, nutném k dosažení účelu sledovaného veřejným zájmem, k jehož ochraně mu byla pravomoc svěřena.



(2) Při volbě nejvhodnějšího postupu úředník a zaměstnanec veřejné správy respektuje v mezích právních předpisů též koncepcce, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřazených vydané v souladu s tímto kodexem.

Článek 3

Profesionalita

(1) Výkon veřejné správy je službou veřejnosti. Úředník a zaměstnanec veřejné správy vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni, kterou si prohlubuje průběžným studiem, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí bez ohledu na barvu pleti, pohlaví, národnost, náboženství, etnickou příslušnost nebo jiné charakteristiky. Nepřipouští diskriminaci či obtěžování. Za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný a své vzdělání si studiem průběžně prohlubuje.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná korektně s ostatními spolupracovníky i se zaměstnanci jiných orgánů veřejné správy, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst.

(3) Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.

Článek 4

Nestrannost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Při rozhodování nesmí úředník a zaměstnanec veřejné správy preferovat osobní či skupinové zájmy ani se nechat ovlivnit pozitivními či negativními vztahy ke konkrétním osobám. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se zdrží také všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování.

(2) Ve shodných nebo podobných případech jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy tak, aby mezi jednotlivými postupy nevznikaly rozdíly, jež není možno odůvodnit objektivními skutečnostmi, zejména konkrétními okolnostmi daného případu.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vystupuje vůči účastníkům právních vztahů objektivně tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, informuje je srozumitelně; veškerá hodnocení provádí profesionálně, objektivně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem a spravedlností.



Článek 5

Rychlost a efektivita

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.

(2) Při plnění jemu svěřených úkolů postupuje úředník a zaměstnanec tak, aby stranám ani úřadu nevznikaly zbytečné náklady.

Článek 6

Střet zájmů

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému střetu svého soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou pozici nebo funkci ve věcech, které nesouvisejí s plněním jemu svěřených úkolů při výkonu veřejné správy.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se nezúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

(4) Pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

Článek 7

Korupce

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného, popřípadě jakýmkoli jiným způsobem připustit ovlivnění plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy, objektivního hodnocení věci a nestranného rozhodování. Dary nebo výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.



(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se vyvaruje vztahů vzájemné závislosti a nepatřičného vlivu jiných osob (klientelismus, nepotismus), jež by mohly ohrozit jeho nestrannost.

(4) Jakékoli korupční jednání nebo podezření na takové jednání, o kterém se úředník a zaměstnanec veřejné správy dozvěděl hodnověrným způsobem, je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen oznámit svému nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení. Dále je úředník a zaměstnanec veřejné správy povinen bezodkladně oznámit nabídnutí či získání neoprávněné výhody.

(5) Ve všech případech, kdy by mohla vzniknout pochybnost, zda úředník a zaměstnanec veřejné správy postupuje v souladu s tímto článkem, informuje úředník a zaměstnanec veřejné správy svého nadřízeného a postupuje dle jeho pokynů.

Článek 8

Nakládání se svěřenými prostředky

Úředník a zaměstnanec veřejné správy vynakládá, v souladu s právními předpisy, veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů a zařízení, které mu byly svěřeny, jakož i služeb, které mu byly poskytnuty. S těmito svěřenými prostředky nakládá efektivně a hospodárně.

Článek 9

Mlčenlivost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, jež by mohly poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na skutečnosti, které zakládají podezření na korupční jednání.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen zachovat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu úřední činnosti, zejména o osobních údajích nebo utajovaných informacích v rozsahu stanoveném právními předpisy, pokud není této povinnosti v souladu s právními předpisy zproštěn.

Článek 10

Informování veřejnosti

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy poskytuje při plnění svých úkolů pravdivé a úplné informace v souladu s právními předpisy. Informace o činnosti orgánu veřejné správy, plnění jeho funkcí, jakož i další informace určené veřejnosti sděluje za orgán veřejné správy úředník a zaměstnanec veřejné správy, který je k tomu určen.

Článek 11

Veřejná činnost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru veřejnosti v jeho schopnost nestranně plnit úkoly veřejné správy.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, která by mohla snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti nebo dokonce zavdat příčinu k ovlivňování úředníka a zaměstnance veřejné správy. Jedná tak, aby jeho chování přispívalo k dobré pověsti úřadu veřejné správy.

Článek 12

Reprezentace

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy užívá v zaměstnání oděv, který je adekvátní jeho práci a odpovídá vážnosti jeho úřadu.

(2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná s každým ohleduplně, způsobem přiměřeným jeho sociálním schopnostem a komunikačním potřebám, a respektuje jeho individualitu. Veškerá jednání s dotčenými osobami vede úředník a zaměstnanec veřejné správy taktně a způsobem, který respektuje důstojnost těchto osob.

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním a vystupováním podporuje důvěryhodnost a vážnost úřadu.

Článek 13

Uplatnitelnost a vymahatelnost

Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

Článek 14

Závěrečná ustanovení

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dodržuje stanovené etické zásady, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem.

(2) Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích.

(3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.