

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Adriana Vrátná

**Etický kodex zaměstnance a úředníka ve
veřejné správě**

Bakalářská práce

Olomouc 2014

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Etický kodex zaměstnance a úředníka ve veřejné správě vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 15.3.2014

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Dalimile Gadasové Dr. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěla k vypracování této bakalářské práce. Dále bych také velice ráda poděkovala mým rodičům a blízkým, kteří mě v průběhu mého studia podporovali, věřili ve mně, a ve chvílích nejistoty mi byli velkou oporou.

Obsah

Úvod	5
1 Pojem veřejná správa	7
1.1 Veřejná správa z pohledu organizace a činnosti	8
1.2 Principy činnosti veřejné správy.....	10
2 Veřejná správa a etika	12
2.1 Etika a morálka	13
2.2 Vztah práva a morálky	14
2.3 Etický kodex.....	17
2.3.1 Význam etického kodexu.....	17
2.3.2 Funkce etického kodexu	18
3 Etický kodex úředníka a zaměstnance ve veřejné správě, etický kodex Policie ČR .19	
3.1 Etický kodex úředníků a zaměstnanců v EU	21
3.2 Vztah etického kodexu k zákoníku práce	22
3.3 Etický kodex a Policejní etika	24
3.3.1 Exkurz do historie Policie ČR.....	25
3.3.2 Etický kodex Policie ČR	25
3.4 Srovnání Etického kodexu Policie ČR s kodexem úředníka a zaměstnance ve veřejné správě.....	27
4 Právní úprava etiky ve vybraných zemích	30
4.1 Rakousko	30
4.2 Německo	31
4.3 Slovensko.....	31
Závěr a pohledy de lege ferenda	33
Přílohy	39

Úvod

Etika a etický kodex jsou stále častěji zmiňovaným tématem v oblasti veřejné správy, nejenom proto, že se v některých oblastech veřejné správy prolíná soukromý sektor s veřejným, a je tudíž na místě stanovit hranice etického chování a podporu profesionality úředníka, ale také proto, že etické kodexy zvyšují standarty, a jsou předpokladem pro efektivní fungování celé veřejné správy. Prostřednictvím etických kodexů se zlepšuje, resp. měla by se zlepšovat úroveň pracovníků a zaměstnanců ve veřejné správě ve vztahu k občanům, a v důsledku též ke společnosti jako takové.

První kapitola je do značné míry obecná, jelikož zpracovává základní pojmy veřejné správy, ze kterých vychází. Pozornost je věnována především pojetí veřejné správy, jejím funkcím a základním principům.

Druhá kapitola je konkrétnější, jelikož se zabývá vztahem veřejné správy a etiky. Poměrně velká část je věnována vztahu etiky a morálky, která ovlivňuje činnost všech zaměstnanců veřejné správy a podílí se na vnějším obrazu instituce. V souvislosti s morálkou jsem se snažila vymezit také její vztah k právu, primárně z hlediska právního, sekundárně z pohledu společenského. Rovněž pojem etický kodex, jeho funkce a význam jsou nedílnou součástí této kapitoly.

Třetí kapitola tvoří jádro mé práce, jelikož se v ní konkrétně věnuji Etickému kodexu úředníka a zaměstnance ve veřejné správě, jeho historii, vzniku, významu a jeho srovnání s Etickým kodexem Policie ČR, které je v této kapitole rovněž věnována značná pozornost. „Policejní kodex“ jsem si vybrala z toho důvodu, že Policie ČR vykonává taktéž službu veřejnosti, a je kladen velký důraz na morální stránku každého jednotlivce.

Poslední část mé práce tvoří právní úprava etiky ve vybraných zemích, jelikož považuji za vhodné, utvořit si alespoň částečnou představu o tom, jak fungují etické dokumenty v zahraničí, jak jsou strukturovány, a zda jsou právně závazné, nebo mají pouze doporučující charakter.

Cílem mé bakalářské práce je seznámení se základními pojmy veřejné správy, vymezení významu a úlohy etických kodexů, pojmů etického kodexu úředníka a zaměstnance ve veřejné správě, vztah k pracovníkům ve veřejné správě, propojení a vliv etických kodexů s pracovněprávními předpisy a vztah k zákoníku práce.

V závěru se věnuji pohledu na etický kodex de lege ferenda, zabývám se otázkou, zda etické kodexy skutečně zvyšují úroveň profesionality a zároveň snižují míru korupce. Hodnotím míru přínosnosti pro společnost, důvody pro naplňování etického kodexu, a zvyšování standardů a důvěryhodnosti veřejné správy jako celku. Nezbytnou součástí mého pohledu tvoří opatření, která vedou ke zlepšování a větší efektivnosti veřejné správy.

Při zpracování práce, zejména při vlastním hodnocení a prezentování názorů, budu využívat především systémovou metodu. Ve třetí kapitole mé práce, se budu věnovat srovnání etických kodexů dvou profesí, tudíž se jako nejvhodnější jeví metoda srovnávací. Historicko-srovnávací metoda se objevuje rovněž ve srovnávacích částech, a v kapitolách, kde využívám historických poznatků. V závěru, při zpracování pohledů de lege ferenda bude uplatněna metoda syntézy získaných poznatků.

Hlavními zdroji jsou především monografie a právní předpisy, sekundární zdroje tvoří odborné, internetové a cizojazyčné články, včetně zahraničních právních předpisů.

1 Pojem veřejná správa

Veřejná správa je ústředním pojmem jak správní vědy, tak také správní politiky a sám o sobě je nesmírně obsáhlý a složitý, proto se s legálně definovaným pojmem „veřejná správa“ nesetkáváme v žádném právním předpise, ačkoli je řadou právních předpisů¹ používán.²

Jedná se o pojem víceznačný, a z hlediska vztahů nesmírně složitý. Proto je třeba jej vždy vyložit podle důležitých kritérií a hledisek. Jedním z nich může být rozdělení na **státní správu, samosprávu a tzv. ostatní (jinou) správu**. Státní správa je chápána jako správa veřejných záležitostí přímo státem, oproti tomu samospráva je veřejná správa vykonávána orgány státu přímo pověřenými a „*ostatní veřejná správa je vykonávána subjekty, které nelze označit jako samosprávné, nebo jako plně samosprávné*“.³ Instrukce ostatní veřejné správy zpravidla nemají právní osobnost.

V demokratických státech je samospráva výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů se v určité míře podílet na řízení veřejných záležitostí a státní správa je chápána jako „význačnější“ a je označována za „primární“ část veřejné správy.

Je nutno odlišit také správu soukromých záležitostí, která je vykonávána soukromými osobami ve vlastním tj. soukromém zájmu a sledující svůj vlastní cíl tzv. správa soukromá, a správu veřejnou, kdy tato správa je vykonávána veřejnoprávními subjekty ve veřejném zájmu, jež ji chápou jako právem danou povinnost.

Dále lze veřejnou správu rozlišovat dle určitého **druhu činnosti a jejího obsahu** (hovoříme o funkčním, neboli materiálním pojetí), nebo také **z pohledu organizace**, tedy z pohledů orgánů a subjektů, jež ji vykonávají (organizační pojetí).⁴

Definic veřejné správy, vzhledem ke své mnohotvárnosti, existuje opravdu nespočet, avšak pro účely své bakalářské práce budu pracovat s tzv. pozitivní definicí profesora Průchy, který pod pojmem veřejná správa rozumí „*správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů*“.⁵

Velice často se ovšem v odborné literatuře můžeme setkat také s negativním vymezením pojmu veřejná správa „*jako státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství a vedle soudnictví, tj. tu činnost, která ze státní činnosti zbývá po odečtení činnosti zákonodárné a činnosti soudní*“.⁶

¹Např. zákon č. 50/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

²HORIZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2.vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 8

³HROMÁDKA, Matěj. *Veřejná správa a její organizace*. Studijní opora pro posluchače distančního studia VŠRR s.80 Dostupné na: <<http://www.vsrr.cz/kestazeni/predmety/vs.pdf>>

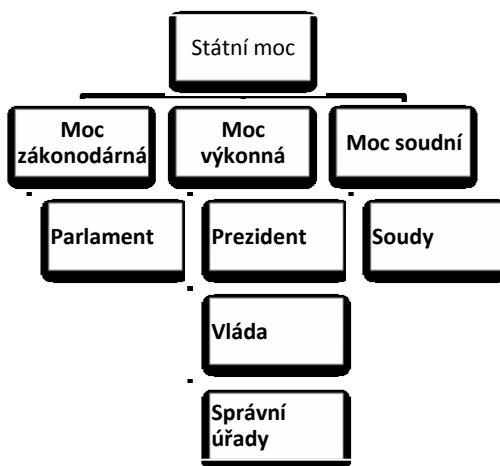
⁴HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo Obecná část*. 8. Vydání. Praha: Vydavatelství C. H: Beck, 2012. s.5-8

⁵PRŮCHA, Petr. *Správní právo-obecná část*. 8. vydání. Brno: Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2012, s.53-54

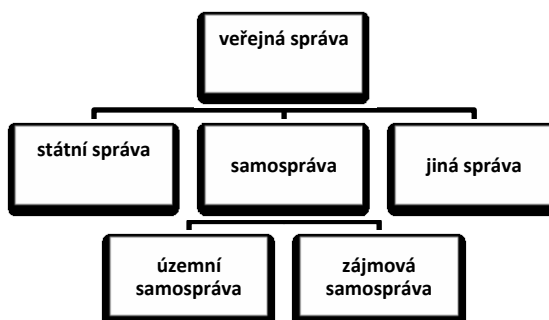
⁶PRŮCHA, Petr. *Správní právo-obecná část*. 8. vydání. Brno: Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2012, s.56

Dále je podstatné zmínit, že veřejná správa je především službou veřejnosti. Každý, kdo se zabývá plněním úkolů vyplývajících z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a v rámci možností jim vycházet vstříc⁷, nelze ji tudíž chápat „pouze“ jako činnost podzákonnou a nařizovací.

Pro členění veřejné správy je důležitá také **forma pojetí**, tedy to, jak je veřejná správa chápána. Můžeme ji totiž chápat v užším a širším pojetí. V případě **širšího pojetí** je třeba podotknout, že na veřejnou správu je nahlíženo jako na instituci, z hlediska fungování, hovoříme tedy o institucionálním pojetí. A chápeme ji jako orgány veřejné správy, zahrnujeme zde také vztahy a činnost moci zákonodárné, výkonné a soudní.



Pro veřejnou správu v tzv. **užším pojetí**, je prioritní dekoncentrace rozhodovacích procesů a přizpůsobení se potřebám občanů v rámci území. „Jedná se tak o správní činnost, kterou vykonávají subjekty, jež jsou na základě zákona a v rozsahu přikázané pravomoci a působnosti jím zmocněny.“⁸



1.1 Veřejná správa z pohledu organizace a činnosti

Než se zaměříme na veřejnou správu z pohledu organizace, považuji za podstatné vymezit pojem organizace, jelikož ten je vykládán v mnohých případech odlišně, a je také odlišně chápán. **Pojem organizace** je většinou charakterizován jako určitý systém, pořádek v činnosti, popřípadě

⁷Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸PRŮCHA, Petr. *Správní právo-obecná část*. 8. vydání. Brno: Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2012, s.50

také řád ve věcech či pojmech. V tomto kontextu organizaci vykládáme v užším slova smyslu, jako proces organizovanosti – stav uspořádání, z komplexnějšího pohledu je organizace vnímána jako proces, který vede k stavu organizovanosti, nebo k systému prvků a vztahů, vyznačující se určitou organizovanou strukturou.⁹

V **organizačním pojetí** je veřejnou správou rozuměn systém správních orgánů, které jsou cílevědomě uspořádány v organizační systém, jež je neobyčejně rozsáhlý, a navíc výrazně strukturovaný. V tomto pojetí se zpravidla zkoumají prvky, ze kterých je veřejná správa tvořena, také vztahy a vazby mezi nimi. Tyto prvky jsou vymezeny právní úpravou, ovšem vytváření organizační struktury celé veřejné správy je do určité, zákonem stanovené míry, svěřeno subjektům, jež veřejnou správu vykonávají.

Oproti tomu, je pohled na veřejnou správu z **pohledu činnosti** širší, jelikož je brán jako výkon podzákonné a nařizovací činnosti subjektů veřejné správy. Zároveň si ale musíme uvědomit, že při zkoumání je třeba zabývat se veřejnou správou jako celkem ve vzájemných vztazích a souvislostech, nikoli odděleně (ve funkčním a materiálním pojetí). „*Aby mohla být činnost veřejné správy vykonávána, je nutné, aby byl výkon svěřen konkrétnímu subjektu, který je stanoven pouze zákonem. Základními subjekty jsou stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky, veřejné fondy a nadace a také fyzické a právnické osoby soukromého práva.*“¹⁰

Zaměření činnosti veřejné správy, fungování veřejné správy v praxi, nebo směry, kterými působí, označujeme obecně jako **funkce veřejné správy**. „*Funkce veřejné správy jsou vyjádřením požadavků a zároveň potřeb jejího fungování a její dynamičnosti. Nositelem funkcí veřejné správy je označována veřejná správa, která je pojímána jako organizační systém, a navenek se proto funkce veřejné správy spíše jeví jako atribut veřejné správy chápáné ve funkčním slova smyslu.*“¹¹

Pro funkce je také charakteristický, vzhledem ke své obsáhlosti, složitosti a rozmanitosti cílů a úkolů, jež má naplňovat, požadavek, aby tyto funkce vyjadřovaly a hlavně obsáhly široké pole své působnosti. Z toho důvodu je třeba předcházet nedorozuměním v aplikaci a podporovat porozumění funkcí veřejné správy. Funkce veřejné správy můžeme rozčlenit na dva druhy, a to na funkce obecné, které jsou funkcemi veřejné správy jako takové, a dále **funkce dílčí**, „*jež jsou odvozeny od specifických organizačních subsystémů veřejné správy a jednotlivých orgánů, a to zpravidla jen ve vztahu k příslušným stupňům či úsekům veřejné správy.*“¹²

Obecná funkce v sobě zahrnuje funkci organizující a funkci mocenské ochrany. Podstatou organizující funkce veřejné správy je komplexní obsáhnutí procesů, které spočívají v uspořádání

⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 1. vyd. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 1998. s.51

¹⁰ MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1999. s.66

¹¹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 1. vyd. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 1998. s.234

¹² SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 1. vyd. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 1998. s.234

subjektů a adresátů působení veřejné správy, vztahů mezi nimi, postavení a vztahů vůči jiným subjektům. Tato funkce může být realizována efektivněji tehdy, pokud bude docházet k vzájemné shodě cílů, jak veřejné správy, tak také představ adresátů. Pro funkci mocenské ochrany je charakteristické poskytování ochrany ze strany orgánů veřejné správy s cílem zajištění jejího bezporuchového chodu a zjednání nápravy tam, kde došlo k porušení právních povinností. Tyto dvě základní funkce se vzájemně doplňují a prolínají. Dílčí funkce jsou chápány jako konkrétní činnosti, které jsou vykonávány v příslušné organizační složce veřejné správy. Patří zde funkce programovací, ovlivňovací, koordinační, kooperační, rozhodovací a funkce kontrolní. Jejich význam spočívá v tom, že jejich prostřednictvím se při zcela konkrétním působení fakticky realizují obecné funkce veřejné správy.

1.2 Principy činnosti veřejné správy

„Veřejná správa, a to jak v pojetí funkčním, tak v pojetí organizačním, je spjata s nejrůznějšími principy, které jsou bezprostředně spojeny s její podstatou a posláním. V posledním období se, zejména pod vlivem tzv. evropského práva, zvláště zdůraznili tzv. principy dobré správy“¹³.“¹⁴

Každý demokratický stát v rámci výkonu svých pravomocí dodržuje určité zásady a principy, jež jsou založeny například Ústavami, nejrůznějšími listinami, dohodami a v neposlední řadě obecnými právními principy. V České republice jsou dodržovány základní principy jako **princip legality, rovnosti osob, kontinuity výkonu veřejné správy, výkonu práva ve veřejném zájmu, proporcionality a právní jistoty**. Nejdůležitějším principem je výše zmíněný princip legality, tedy princip vázanosti právem. Veřejná správa může činit pouze to, co je výslovně dovoleno právem a její činnost musí být stanovena zákonem nebo jiným právním předpisem. U tohoto principu je nutný institut správního uvážení a podstatnou roli zde hraje správní interpretace neurčitých právních pojmů. Princip rovnosti osob zaručuje určitou limitaci orgánů veřejné správy v rámci jejich rozhodování v případě různých osob ve stejných podmínkách. Princip kontinuity výkonu veřejné správy zaručuje v případě interních problémů státu či instituce kontinuální pokračování výkonu veřejné správy, nikoli její přerušení. Princip výkonu práva ve veřejném zájmu, je pravomocí, která je uplatněna v souladu s účelem správy pouze ve prospěch celku, neupřednostňují se soukromé zájmy jedince. Princip proporcionality určuje, že dle správního řádu musí správní úřad co nejvíce šetřit práva a právem chráněné zájmy účastníků a zásah do těchto práv musí být přiměřený a v rámci veřejného zájmu. Posledním principem je

¹³ Dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.

¹⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo-obecná část*. 8. vydání. Brno: Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2012, s.52

ochrana právní jistoty, kdy musí správa vykonávat svou činnost s ohledem na ochranu práv adresáta, jež byla nabita v dobré víře.¹⁵

¹⁵SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Přehled organizace veřejné správy v ČR*. 1.vydání. Ostrava: Podhájská, 2013, s.137

2 Veřejná správa a etika

V oblasti veřejné správy můžeme za poslední dvě dekády pozorovat tendenci vzrůstu významu etiky a především etického chování. Pokud se zaměříme právě na etiku ve veřejné správě, můžeme říct, že v jistém smyslu se jedná o hodnotu veřejné správy a společnosti jako takové, jelikož politická reprezentace a vláda by měla utvářet a zároveň reagovat na potřeby a hodnoty společnosti. Mezi ně můžeme zařadit hodnoty společnosti, jako jsou čestnost, spravedlnost, slušnost, odpovědnost, rovnost a předpokládá se, že rozhodování úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě bude z těchto hodnot vycházet a budou dodržovány. Jedním z důvodů, proč je kladen na etiku ve veřejné správě takový důraz, je skutečnost, že mnohým úředníkům a zaměstnancům jsou přiznávány rozsáhlé rozhodovací pravomoci, proto zde vznikla potřeba, určité nežádoucí chování a vlivy ohraničit v případě, pokud nejsou omezeny právní normou. Ovšem důležitou roli zde hraje právě osobnost každého úředníka a zaměstnance, protože právě osobní hodnoty zaměstnanců ve veřejné správě jsou rozhodujícím prvkem při naplňování obecných hodnot společnosti. Na hodnoty každého jedince má vliv spousta faktorů, ať už to jsou osobní poměry, rodinné zázemí, vzdělání nebo změny a vlivy politických reprezentací, změny pracovních poměrů, popřípadě změny hodnot společnosti.¹⁶

Veřejná správa je s etikou a výše zmíněnými obecnými hodnotami společnosti úzce spjata, mimo jiné také proto, že ony hodnoty nastavují úroveň ve společnosti a zlepšují její případné hodnocení navenek, ačkoli veřejná správa není veřejností příliš kladně chápána. Tato „nedůvěra“ ze strany občanů může být dána například nízkou informovaností o případných změnách v rámci veřejné správy, minimální snahou zasáhnout do správy veřejných záležitostí, určitá lhostejnost a v neposlední řadě také značná „byrokracie“.

Pod pojmem „**etika ve veřejné správě**“ chápeme zahrnutí morálních standardů v činnosti veřejné správy. Úkolem aplikované etiky ve veřejné správě by mělo být stanovení a vymezení „hranic“, co lze považovat za žádoucí, co nikoli, co je správné – nesprávné, dobré nebo špatné. Etika je všeobecně považována za klíčový princip dobrého vládnutí a bývají uváděny tři principy, jak udržet a zdokonalit etické chování úředníků. Prvním z nich je přijetí písemných pravidel a zejména kodexů etiky pracovníků veřejné správy, druhým je vzdělávání před nastoupením do veřejné správy a další školení při zaměstnání, a posledním principem je vliv modelové role

¹⁶ CHAMPAN, Richard A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1.vydání. Praha: Vydavatelství Sociologické nakladatelství, 2003 s.139-140

nadřazených pracovníků v zaměstnání.¹⁷ Účelem etiky působící ve veřejné správě, je zabránit nežádoucímu chování úředníků a podpora „etického“ chování.

2.1 Etika a morálka

V rámci veřejné správy a zejména kodexů vytvořených v této oblasti je třeba věnovat značnou pozornost také pojmům jako je etika a morálka, které jsou stěžejní pro vytvoření základních hodnot ve společnosti a nezbytné pro správné fungování veřejné správy jako celku.

„V tom nejširším pojetí je etika studiem lidského chování, která se ovšem nezabývá pouze průměrnými standardy chování, ale jde zde spíše o hledání toho, co je správné, dobré a jak nejlépe žít.“¹⁸

Etika je odvětvím filozofie, kterým se zabývali od dob antiky nejen významní filozofové jako Sokrates či Platón, ale také řada sociologů mezi nimi například Benedikt Spinoza, Immanuel Kant či Friedrich Nietzsche. V novověku se můžeme setkat se čtyřmi odlišnými proudy a pohledy na etiku. Thomas Hobbes tvrdil, že etika by měla být postavena na smluvní dohodě mezi lidmi. V protikladu k tomuto přístupu stojí názor, jehož autorem je David Hume, který prosazoval, že etika by měla být založena na citech a emocích každého jedince výrazněji než na rozumu, jelikož lidé jsou na sebe vázáni po citové stránce a berou na sebe vzájemně ohledy. Třetí výrazný postoj zastávali utilitaristé, kteří byli přesvědčeni, že etika by měla vycházet z předpokládaných výsledků vzájemného jednání a nakonec názor Immanuela Kanta, který tvrdil, že principy etiky by měly být založeny na racionálním rozumu.¹⁹

V rámci zkoumání, co je správné, tedy v rámci hledání a zkoumání etiky můžeme odlišit čtyři základní oblasti, kterými jsou: deskriptivní etika, metaetika, normativní etika a aplikovaná etika. Úkolem deskriptivní etiky je popsat určitou společností zastávané mravní hodnoty a rozhodnutí. Nezabývá se tím, zda jsou tyto hodnoty správné či nikoli, ale pouze popisuje danou situaci. Metaetika se zabývá diskusí o tom, jakým jazykem je hovořeno o morálce, a jak můžeme tento jazyk odůvodnit. Neklade otázky ve smyslu: zda je to co dělám správné, ale co dělám, když tvrdím, že něco správné je. Normativní etika zkoumá normy, jež mají vliv na mravní rozhodování lidí. Zabývá se povinnostmi tedy tím, jak by se měl člověk chovat, co by „měl“ dělat (deontologické otázky) a hodnotami, které vyjadřují mravní rozhodování (axiologické otázky).²⁰ Aplikovaná etika soustřeďuje svou pozornost na mravní rozhodování a hodnoty v různých společenských oblastech (lékařství, právo, obchodní styky, mezilidské vztahy atd.).

¹⁷LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga, *Personalistika ve veřejné správě*. 1.vydání. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 2006, str.14

¹⁸THOMPSON, Mel. *Přehled etiky*. 1.vydání. Praha: Portál, 2004, s.14

^{19,20} Tamtéž s.15

Dále zde můžeme zařadit ještě profesní etiku, která přesně stanoví, jaké hodnoty a jednání je odpovídající pro příslušníky určité profesní skupiny. V rámci této oblasti vznikají nejrůznější etické kodexy na pracovištích, jejichž dodržování je vynutitelné příslušnou institucí. V užším smyslu etiky můžeme za hlavní mravní subjekt považovat člověka, v obecném pojetí zde spadá také příroda či živočichové. Objektem etiky (to co hodnotíme) mohou být morální aspekty života jednotlivce, sociální skupiny, případně národy nebo společnosti.

Samotná **morálka** je oproti tomu chápána jako „*vnitřní postoj jedince ke společností uznávaným etickým normám, tedy jakési ztotožnění se s těmito normami nebo přesvědčení, že tyto společností uznávané normy jsou správné. Tento postoj jedince se následně projevuje tak, že jeho jednání v souladu s etickými normami je ovlivňováno pouze jeho svobodnou vůlí*“.²¹ Morálka bývá často popisována jako „*normativní jev, který je utvářen soubrem (systémem) morálních norem a hodnot jednání, jejichž prostřednictvím dochází ke vzniku více či méně dobrých mezilidských vztahů. Jednání je tak hodnoceno jako „dobré“, („správné“, „vhodné“) nebo jako „špatné“, („nesprávné“, „nevhodné).*“²² Existuje spousta náhledů na vztah etiky a morálky, některé tvrdí, že se etika zabývá teorií a morálka praxí, nebo že se etika zabývá obecnými problémy, zatímco morálka těmi konkrétními případy, jedno lze říct ale s jistotou, a to, že etika a morálka jsou spolu vzájemně propojeny a nelze je jasně a jednoznačně oddělit. „*Morálka se zabývá jednáním, které je výsledkem vlastní volby, a které je tedy možné ospravedlnit, ocenit či přičíst mu vinu, zatímco etika je chápána jako samotné racionální zkoumání morálky*“²³

„*Morálka je nositelem kontroly morálního chování a sankce za nemorální chování je veřejné mínění a svědomí. Sankce u svědomí spočívá v tíživém pocitu, vnitřním rozporu v myšlení jednotlivce; u veřejného mínění spočívá sankce ve snížení prestiže jednotlivce, jeho dílčí nebo úplné izolaci, resp. až jakési vyobcování z komunity.*“²⁴ Ve veřejné správě se také velice často setkáváme s označením morálního či nemorálního jednání. Jednat morálně, znamená jednat podle etických norem stanovených společností, v případě, že jsme je přijali za své a ztotožnili se s nimi. Zde jsou totiž významným elementem při jistém počínání právě hodnoty jednotlivce. Nemorální jednání je tedy takové chování, které porušuje všeobecně uznávané normy, ačkoli toto chování může být podle jiného souboru norem morální. (př. krádež léku-zachránění nemocného člena rodiny).

2.2 Vztah práva a morálky

Z předchozí kapitoly tedy víme, že morálka utváří celkovou představu žádoucího jednání ve společnosti, a že je utvářena hodnotami, prostřednictvím nichž hodnotíme kvalitu lidských počinů a jednání ve vztahu k druhým, ke společnosti, k životu, k sobě samému. Z toho tedy jasně

²¹ THOMPSON, Mel. *Přehled etiky*. 1.vydání. Praha: Portál, 2004, s.42

²²HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. 1.vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2013. s.51

²³THOMPSON, Mel. *Přehled etiky*. 1.vydání. Praha: Portál, 2004, s.42

²⁴ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. 1.vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2013. s.257-258

vyplývá, že se hodnoty mění v čase, v prostoru a v určitém společenství. Závisí na vývoji společnosti v tom nejširším slova smyslu, v užším na konkrétním jedinci. Morálka je v jistém směru, oproti právu, souhrnem určitých nepsaných pravidel. Člověk se tato pravidla snaží dodržovat ze svého vlastního přesvědčení, nikoli pod hrozbou sankce, jak je tomu u práva, jelikož dodržování morálních pravidel nelze žádnou státní mocí vymáhat, a sankce morálky má charakter společenského odsouzení. Co se týče jednání člověka, tak konkrétní morální normy jsou determinovány jednáním člověka bez ohledu na jiné společenské příkazy. Regulace jednání, která je chápána jako vnitřní, vytváří v jedinci pocit, že je sám sobě svým zákonodárcem, tudíž považuje za správné se podřít „své“ normě, případně přijmout sankci. Vnější regulaci jednání chápeme „navenek“ jako podřízení se stanovené právní normě.

Právo je oproti morálce souhrnem pravidel chování, práv a povinností, které jsou písemně zakotveny v právních předpisech a jejichž dodržování je vynuceno státní mocí. Právo je prostředkem regulace právních vztahů ve společnosti, které umožňuje vzájemné soužití a zajišťuje lepší spolupráci všech občanů. Z historického hlediska můžeme říct, že se právo i morálka utvářely společně a do jisté míry se prolínaly, samostatný vývoj těchto pojmů byl zaznamenán s příchodem moderní společnosti na počátku 19. století, kdy právo bylo chápáno jako psané pravidlo chování s větší závazností, oproti tomu morálka byla brána jako jeho podmnožina, na kterou je sice brán zřetel v rámci rozhodování, nicméně není primárně závazná.²⁵ Z hlediska vývoje je za starší považována právě morálka, ze které se právo vyvinulo tak, že moderní společnost, začala svá morální pravidla považovat za závazná, a tudíž jej začala upevňovat a vymáhat.

Existuje několik **přístupů**, které nahlízejí na vztah práva a morálky. Jeden z přístupů tvrdí, že morálka i právo musí být v nezbytné shodě, musí koincidovat, a to proto, že morálka určuje aktuální obsah práva, v dané době, prostoru a společnosti. Druhá teorie tvrdí, že právo i morálka mají každá své vlastní pole působnosti, avšak morálka je vyšší, jelikož z ní právo vzniklo a vychází z ní. Třetí přístup je přirovnáván ke dvěma protnutým kružnicím, přičemž právo i morálka mají společný základ, avšak každý z těchto pojmů má i svou výlučnou sféru působení. Poslední přístup spočívá ve tvrzení, že právo i morálka stojí zvláště, vzájemně se neprotínají, každé působí ve své vlastní sféře, ve které si řeší otázky platnosti po svém.²⁶

Dle mého názoru by právo primárně nemohlo fungovat samostatně, bez přítomnosti morálky, která se významnou měrou podílí právě na dodržování právních norem. Právo by mělo fungovat na základě mravních norem přijatých společností, na dobrovolném dodržování zákonů,

^{25,26} Prezentace Teorie práva 1, Univerzita Palackého Dostupné na:
<www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF.../Pravo_a_moralka.ppt>

přijetí hodnot většiny, a nikoli jej dodržovat pouze pod hrozbou sankce. Takové právo nemůže ve společnosti efektivně fungovat, jelikož lidé se s ním neztotožní a nejsou přesvědčeni o jeho správnosti. Z toho důvodu je zapotřebí, aby se chovali podle vžitých norem, tedy morálně, a tím přispěli k vzrůstu úrovně nejen společnosti, ale také přispěli k přijetí a dodržování právních norem, beztoho, aniž by neopomenuli využít příležitost tyto normy záměrně porušovat. Právo je tedy součástí morálního řádu společnosti a nelze jej tudíž striktně oddělit. „*Proti oddělení (mysleno práva a morálky) mluví také fakt, že chráněný právní statek závisí na tom, jakou má kdo představu o člověku a jeho vztahu ke společnosti. Právní statky mají vždy svou mravní hodnotu a to znamená, že nás zavazují morálně. A i když se stát nestará o motivy poslušnosti svých občanů vůči zákonům, protože nad nimi nemá kontrolu, přece jen zůstává poslušnost zákonů mravní povinností.*“²⁷

Za další, a neméně podstatný prvek, v rámci pochopení vztahu morálky a práva, můžeme označit právě výše zmíněnou **společnost**, která je ve své podstatě hodnotícím arbitrem. Naprosto se ztotožňuji s názorem JUDr. Mileny Heřmanové, která ve svém článku na téma práva a morálky uvedla následující: „*Pro fungování práva ve společnosti má značný význam soulad právních norem s mravním a právním vědomím většiny obyvatel. Je žádoucí, aby se právní sankce (např. trest odnětí svobody za trestný čin krádeže), kryla s tlakem veřejného mínění, aby většina společnosti pachatele a jeho jednání zavrhla.*“²⁸

Co se týče právního pohledu na vztah těchto pojmů, často se můžeme setkat s tezí Georga Jellinka, který tvrdil, že právo je minimem morálky, čímž měl za to, že všechny právní normy mají zároveň charakter morálních norem. Z této teze tedy jasně vyplývalo, že v zásadě všechny právní normy, by měly prosazovat to, co je považováno za morální. Dnes už ale víme, že tato teorie byla mylná, protože existují normy, které považujeme za indiferentní (např. norma, která stanoví, že polovinou měsíce se rozumí 15 dní).²⁹

Z hlediska obsahu práva a morálky můžeme pozorovat, že některé právní normy mají v sobě zahrnuty pojmy jako dobré mravy či dobrá víra, které nejsou v žádné právní normě legálně definovány, proto zde hraje důležitou roli institut správního uvážení a judikatura.

Jak vyplývá z výše uvedeného, právo na morálce závisí, ačkoli v nedávné minulosti, tedy v období moderního práva, se právní věda snažila od morálky a morálního řádu oprostit a založit platnost a obecné uznání pouze na základech ústavnosti a procesní správnosti. Nemůžeme pominout, že soudce je při svém rozhodování a výkladu platného práva vázán morálními pravidly, ať už svými individuálními, tak také společenskými a že soulad práva s obecně sdílenou morálkou je poté obecně považován za správný, a setkává se s přijetím. Spravedlnost a obecné

²⁷SUTOR, Bernhard. *Politická etika*. [z německého originálu přeložil Zdeněk Bígl a Zdeněk Drápal] 1. Vydání. Praha: Oikoymenth, 1996, s. 104.

²⁸HEŘMANOVÁ, Milena. *Zákony bez morálky jsou na nic*. [online]. sucr.cz, [cit. 20. února 2014]. Dostupné na <www.sucr.cz/zpravy-a-stanoviska/slovo-soudce/402-zakony-bez-moraliky-jsou-na-nic.html>.

²⁹HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2013. s.258

chápání spravedlnosti je relativní, samozřejmě závisí na kontextu, v rámci kterého jej chápeme, ale mnohdy ji ovlivňuje právě morální představa, která je často zdrojem kritiky, v případě, že se neseťkává se ztotožněním „většiny“ společnosti. Dle mého názoru, by měl být ve společnosti kladen mnohem větší důraz na morálku v obecném slova smyslu, ze které vycházejí hodnoty a utváří se společnost. Měly by být chápány jako „vyšší princip“, který stanoví řád, a měly by být také důvodem, stát se lepším a tím pádem povznést úroveň práva ve společnosti.

2.3 Etický kodex

Hovoříme-li o etickém kodexu, jedná se ve své podstatě o soubor předpisů, vzorů chování, které jsou směřovány vůči zaměstnancům a pracovníkům profesí se specifickými rysy. Většina takových profesí se zabývá určitým způsobem činností související s hodnotami lidského života jako zdraví, svoboda či lidská práva, a v důsledku této činnosti mají rozsáhlé pravomoci, kterými mohou zasahovat a ovlivňovat život jedinců a slouží vyšším hodnotám, například v rámci obecného dobra či veřejného zájmu. Tato povolání se vyznačují značnou mírou autonomie práce a rozhodování, minimální státní kontrolou ze strany nadřízené instituce a proto vysokou odpovědností za rozhodnutí.³⁰ Etické kodexy můžeme členit například podle zaměření na kodexy profesní, odvětvové či podnikové, nebo podle typů na regulační, výchovné či aspirační atp.

Etické kodexy jsou deontologického založení, což znamená, že jsou soubory mravních principů, které mají charakter závazných povinností, jimiž je omezována libovůle jedinců.

„Některá pravidla, normy a hodnoty, které jsou zavedeny v určitých oblastech a odrážejí potřeby dané profese, bychom spíše než etické kodexy mohli nazvat mravními apely na dodržování základních povinností za účelem prohloubení loajality vůči zaměstnavateli.“³¹

2.3.1 Význam etického kodexu

Etické kodexy mají ve společnosti svůj význam, jsou jí přijímány a respektovány, nejen proto, že stanoví žádoucí chování, ale také zvyšují prestiž, stimulují loajalitu zaměstnanců vůči zaměstnavateli, podporují kladné pracovní prostředí, zvyšují efektivitu, a zlepšují působení instituce navenek. Protipólem k tomuto kladnému chápání etických kodexů a vymezení jeho významu existuje názor, že etické kodexy nemají reálný smysl, protože jejich porušení nelze vymáhat, respektive neobsahují konkrétní sankce, nejsou dostatečně konkrétní a především, nemohou ovlivnit morální jednání a chování, jelikož jedinec se řídí primárně svými osobními morálními hodnotami. V případě, že jsou stanoveny v kodexu hodnoty, které musí být jedincem

³⁰NESVADBA, Petr. *Policejní etika*. 1.vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 204

³¹Tamtéž

dodržovány, je ohrožena vlastní odpovědnost, jelikož je oslabena možnost „svého“ mravního jednání v důsledku omezení jedince uvažování.

2.3.2 Funkce etického kodexu

Etické kodexy, v nejširším smyslu, plní několik významných funkcí. První funkce je **naplnění kodexu jako zakládajícího dokumentu**, který by měl být vzorem a zároveň návodem k etickému a čestnému chování, bez toho aniž konkretizoval cíle, ale pouze směřoval k správnému naplňování zásad. Jako další funkce bývá označován **zdroj veřejného hodnocení**, kdy dodržování není pouze subjektivní záležitostí jedince, ale podléhá také vnějšímu hodnocení nejen ze strany instituce, ale také by měl být podkladem pro hodnocení činnosti organizace jako celku navenek a tudíž je i nástrojem k dodržování odpovědnosti. Funkce **socializační a vzdělávací** vyplývá z činnosti členů organizačního celku a měla by vést k solidaritě a soudržnosti. V pořadí čtvrtou funkcí je **zvýšení renomé**, zvýraznění důležitosti, povědomí a pozitivní působení organizace navenek.³² Další významnou funkcí je **ochrana profesní zaujatosti**, a snaha o žádoucí etické chování, v opačném případě odrazování od porušování zásad využitím sankcí a monitoringu. Předposlední funkcí je **podpůrnost**, což znamená zamezení potencionálního oslabování moci členů organizace z vnějšku. Funkcí poslední je funkce **rozhodčí**, jejíž hlavním úkolem je napomáhat řešení sporů jak v rámci vnitřní struktury, tak také navenek mezi společnostmi a členy příslušné organizace.

Tyto obecné funkce etického kodexu by se měly aplikovat pro všechny složky veřejné moci srovnatelně, protože jedině tak zabezpečí důležitost jednotného etického prostředí a budou moci zvýšit prestiž a význam etického kodexu, který by měl ve společnosti vytvářet protikorupční prostředí a zabraňovat lobby a střetu zájmů.

Pro správné fungování a pochopení jednotlivých funkcí je třeba, aby etický kodex obsahoval obecně formulované zásady, jako jsou srozumitelnost, aktuálnost, specifická, sdělitelnost a vynutitelnost.

³²VYMĚTAL, Petr. *Samoregulace v neziskovém sektoru-nenaplnitelný ideál?* [online]. Praha. [cit. 13. února 2014]. Dostupné na < www.mvcr.cz/soubor/studie-vymetal-ideal-pdf.aspx >. Studie pro MVČR, s 11.

3 Etický kodex úředníka a zaměstnance ve veřejné správě, etický kodex Policie ČR

Etický kodex je soubor pravidel či zásad, kterými by se orgány státní správy a všichni její zaměstnanci měli řídit. Smyslem etického kodexu úředníka a zaměstnance ve veřejné správě je zavést pravidla, která jsou platná pro všechny zaměstnance orgánů veřejné správy.

Cesta k etickému kodexu v podobě, v jaké ho známe dnes, je trochu komplikovanější než by se na první pohled mohlo zdát. Jako inspirace, nebo spíše vzor k tvorbě českého kodexu pro úředníky posloužil nejprve „modelový kodex o chování veřejných úředníků Rady Evropy“, který byl přijat v roce 2000 jako příloha k Doporučení Výboru ministrů. Cílem kodexu bylo stanovit pravidla pro chování úředníků, a také snaha o seznámení veřejnosti s evropským standardem v etické oblasti. Kodex byl složen z 28 článků, které upravovaly z velké části obecné, ale také konkrétní principy služby všech veřejných úředníků. Mezi tyto úřednické standardy patří například **úřednická loajalita, politická neutralita úředníka, kolegiální chování, diskrétní a bezpečné nakládání s informacemi, oznamovací povinnost úředníka v případech nezákonných, nesprávných a neetických pokynů, konflikt osobních a soukromých zájmů úředníka a režim přiznávání zájmů** atp. Jedním z dalších vzorů při tvorbě kodexu byla také Pravidla dobrého chování úředníků EU, která upravují zejména vztahy úředníků Evropské komise a veřejnosti. Požadavky na úřední chování zahrnují čtyři základní principy, kterými jsou zákonnost, zákaz diskriminace, proporcionalita a legitimní očekávání. Podrobnější standardy etického chování bychom jako vzor našli také například v Kodexu správního chování, jež byl vypracován úřadem Evropského ombudsmana Jacoba Södermana v roce 1999 a posléze přijatý Evropským parlamentem 6. září 2001. Všechny výše zmíněné dokumenty sloužily jako podklad pro tvorbu českého etického kodexu, který bohužel nebyl v porovnání s nimi ani natolik obsáhlý, ani konkrétní.

Etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě³³ byl schválen usnesením vlády České republiky 21. 3. 2001 č. 270. Obsahoval normativy chování, které byly do značné míry obecné, jelikož pozornost zde nebyla věnována toliko opatřením za porušení. Vyjmenovával zásady chování úředníků a také druhy neetického jednání. Jeho účelem bylo blíže specifikovat žádoucí a očekávané chování zaměstnanců veřejné správy. Tato nutnost zpracovat základní principy vycházela z nedostatečné právní úpravy, jež by zakotvovala principy činnosti veřejné správy a také z důvodu silícího tlaku na veřejnou správu, aby svou činnost přizpůsobila evropským standardům.

³³ Viz příloha č.2 *Etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě*

Kodex se skládal z preambule, která pojednávala o jeho záměru a cíli, a sedmi článků. Preambule osvětlovala základní hodnoty, které měli zaměstnanci dodržovat, a zároveň měli za úkol prohlubovat důvěru veřejnosti v činnost veřejné správy. Zdůrazňovala také důležitost významu dobré správy a působení institucí navenek. Sedm článků poté obsahovalo základní ustanovení, obecné zásady, střet zájmů, politickou nebo veřejnou činnost, dary a jiné nabídky, zneužití postavení úředníka a oznámení nepřípustné činnosti. Jak je z jednotlivých článků patrné, jednalo se opravdu o velice strohé a obecné principy, které se vyjadřovaly k jednotlivým oblastem pouze rámcově, rovněž vynutitelnost nebyla dostačující. Z toho důvodu byly zaznamenávány tendence o jeho změnu a přepracování, a také byl vznesen požadavek na zapracování vlastních etických kodexů veřejných orgánů do vnitřních předpisů.

Na návrh Ministerstva vnitra schválila vláda 9. května 2012 usnesení vlády č.33/2012 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, které dřívější usnesení č. 270 z roku 2001 zrušilo. Kodex z roku 2012³⁴ klade důraz na podporu a především vymezení žádoucích standardů chování úředníka nejen ve vztahu k veřejnosti, ale také ke spolupracovníkům. Snaží se upravit dosud neupravenou **problematiku střetu zájmů**, čímž se snaží **minimalizovat tendence vedoucí ke korupčnímu jednání**. Kodex úředníka a zaměstnance ve veřejné správě je tvořen preambulí a 14 články. V porovnání s předchozím Kodexem je nový kodex ucelenější a konkrétnější. Nedává příliš volného prostoru a striktně stanoví principy včetně žádoucího chování. Za nejvýraznější změny oproti dřívějšímu Kodexu můžeme považovat články, jež se týkají **uplatnitelnosti a vymahatelnosti etického kodexu**, jelikož Etický kodex přijatý roku 2012 navazuje na pracovní řád, potažmo zákoník práce, kterým se řídí, a sankce uložené za jeho porušení mají vliv na pracovněprávní vztahy. Při tvorbě nového Etického kodexu bylo pamatováno také na instituce, které jsou povinny vytvořit si a veřejně publikovat vlastní etický kodex.³⁵Další změnou je článek 7, který pojednává o korupci. Oproti kodexu z roku 2001 je větší pozornost věnována tomuto problému, zejména **ochraně pracovníka**, který oznámí korupční jednání, a neměl by být za toto oznámení kýmkoli perzekuován. Dále byl v novém Etickém kodexu zakotven článek týkající se **rychlosti a efektivity**, kde je kladen důraz především na dodržování stanovených lhůt a zodpovědné plnění pracovních záležitostí. O vnímání, posilování důvěry a respektování instituce veřejností hovoří článek zabývající se reprezentací, vystupováním úředníků či oděvem. Další články zůstaly prakticky obdobné. Mým osobním názorem je, že tvůrci mohli být ještě o něco konkrétnější například v ustanovení o nestrannosti, či korupci.

³⁴ Viz příloha č.3 *Etický kodex úředníka a zaměstnance ve veřejné správě*

³⁵VLÁDA ČR. *Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání* [online]. 9. května 2012 [cit. 13. února 2014].

Dostupné na < <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>>.

Správná činnost úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě by měla odpovídat principům dobré správy, a zásadám, jež jsou stanoveny v úvodních ustanoveních Správním řádem³⁶. S etickými principy se setkáváme napříč společnostmi. Objevují se jak ve veřejné, tak také v soukromé oblasti. Upravuje je například také zákon o úřednících územně samosprávných celků, zákon o služebním poměru bezpečnostních sborů či služební zákon³⁷.

3.1 Etický kodex úředníků a zaměstnanců v EU

Státní úředníci v rámci Evropské unie jsou vázáni normativy, které jsou součástí Směrnice o personálu³⁸ a také jsou obsaženy v Podmínkách zaměstnávání ostatních úředníků. Pravidla v nich obsažená jsou pro úředníky závazná a garantují loajalitu, nestrannost, také zdrženlivost a integritu všech úředníků pracujících v institucích EU. Jelikož jsou tyto předpisy součástí interních aktů, za jejich porušení je úředníkovi udělena sankce buď orgánem Evropské unie, a v případě porušení, které naplní skutkovou podstatu trestného činu, může být stíhán národními úřady. V Evropské unii je na etiku kladen velký důraz, protože ji instituce považují za klíčovou v rámci tzv. dobré správy. Evropská komise pořádá nejrůznější aktivity jako například „Etické dny“, dále je kladen důraz na obecné povědomí o etice formou seminářů, školení nejen personálu, ale také široké veřejnosti. Směrnice o personálu byla také doplněna tzv. **Kodexem správného chování administrativy**, v němž jsou stanoveny principy, kterých má být využíváno a mají být aplikovány v praxi, při styku s veřejností. Tyto principy jsou částečně shodné s těmi, které bychom našli v českém Etickém kodexu určeném pro úředníky a zaměstnance ve veřejné správě. Mezi ty nejdůležitější patří **zákonnost, nezávislost, konzistence rovné zacházení či přiměřenost**³⁹. Úředníci by měli jednat vždy nestranně, objektivně v souladu s právními předpisy a v zájmu celého Společenství. Jejich jednání nesmí být vázáno politickou situací, osobními preferencemi nebo národními zájmy. Musí být ochotni spolupracovat s jinými orgány, ať už v rámci EU či s orgány členských států, a zároveň by měli podávat informace ve stanovené lhůtě a řádně reprezentovat svůj úřad.

³⁶Zákon č.500/2004 Sb. Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³⁷Zákon č. 218/2002 Sb. §61, o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

³⁸ŠEFČOVIČ, Maroš. *European Commission: Ethics and Integrity in the European civil service*. [online], 2. října 2013 [cit. 13. února 2014]. Dostupný na: <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index_en.htm>

³⁹*Code for good administrative behaviour* Dostupný na:<http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/general_en.htm>

3.2 Vztah etického kodexu k zákoníku práce

Z předchozí kapitoly víme, že etický kodex úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě obsahuje obecně formulované zásady chování, které jsou žádoucí při výkonu veřejné správy. Tato pravidla mohou sloužit vedoucím pracovníkům v rámci veřejné správy, vedoucím ústředních správních orgánů a správních úřadů jako předloha při vytváření etických kodexů uvnitř instituce, jež mají být vydány jako součást pracovního řádu, který vydá zaměstnavatel (v tomto případě stát) nebo obec. Jednotlivé etické kodexy se od sebe mohou vzájemně odlišovat například svou působností, sankcemi za porušení, či z důvodů odlišné pravomoci, kterou jsou nabyty správní úřady. A ačkoli etický kodex není povinný pro všechny instituce, vydala vláda ve svém usnesení ze dne 9. května 2012 doporučení, aby hejtmani, primátoři i starostové využili etického kodexu, a zakomponovali jej do etických kodexů na svých pracovištích.⁴⁰

Etický kodex se týká jak **úředníků**, tak také **zaměstnanců ve veřejné správě**. Je třeba tyto dvě skupiny vzájemně odlišit, protože je mezi nimi podstatný rozdíl. Pojem úředník je třeba chápat ve dvou liniích. První z nich je **úředník - státní zaměstnanec** a svou práci vykonává ve služebním poměru, druhý je úředníkem, který je **zaměstnancem územního samosprávného celku** a řídí se zákonem o úřednících samosprávných celků⁴¹. Rozdíl mezi těmito dvěma úředníky spočívá také **ve výkonu státní správy**. Státní zaměstnanec, který vykonává službu v rámci služebního poměru (vzniká ke státu), je do své služby jmenován a skládá slib⁴². Tito zaměstnanci se řídí služebním zákonem, který byl schválen již v roce 2002, bohužel doposud stále nenabyl účinnosti. Oproti tomu pracovní poměr úředníků územně samosprávných celků vzniká k příslušnému samosprávnému celku a vykonává jej v rámci správní činnosti. Ne všichni zaměstnanci jsou ale zároveň úředníky samosprávných celků. Za úředníka územního samosprávného celku nejsou považováni jeho zaměstnanci, kteří jsou zařazeni v organizačních složkách, zvláštních orgánech a ti, kteří vykonávají servisní, pomocné či manuální práce. Rovněž nejsou za úředníky považováni strážníci obecní či městské policie.⁴³ Pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se tak řídí zákoníkem práce, který je právním předpisem *lex generalis*, přičemž odchylky v pracovněprávních vztazích upravuje zákon o úřednících územních samosprávných celků, který je ve vztahu k zákoníku práce předpisem *lex*

⁴⁰Usnesení vlády ČR č. 331, ze dne 9. května 2012 č. 331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy

⁴¹Zákon č. 312/2002 Sb. § 2, o úřednících územních samosprávných celků ve znění pozdějších předpisů

⁴²Zákon č. 218/2002 Sb. § 6 odst. 1, o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁴³HORIZNKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2.vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 86

specialis. V plném rozsahu se zákoník práce vztahuje pouze na zaměstnance územních samosprávných celků, kteří nejsou úředníky.⁴⁴

V souvislosti s výkonem povinností, které vyplývají z pracovního poměru dle zákoníku práce je zaměstnanec dle §38 odst.1 písm.b) povinen podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práce podle pracovní smlouvy, v dohodnuté pracovní době a dodržovat povinnosti, které vyplývají z pracovního poměru.⁴⁵ Pracovní povinnosti mohou být dle zákoníku práce také konkretizovány, zúženy nebo rozšiřovány v podobě například pracovního řádu, který je interním předpisem. Zákoník práce dále stanoví v ustanovení §303 odst.1, které správní orgány a úřady jsou povinny vydat svůj pracovní řád.

Zákon o úřednících územních samosprávných celků stanoví povinnosti úředníků v §16 a převážná většina těchto povinností odpovídá obecným zásadám Etického kodexu. Úředník je jimi vázán, a v případě, že zaměstnavatel vydá etický kodex formou vnitřního předpisu, musí úředník jednat v jeho souladu. Ustanovení zákoníku práce §301 a §303 je v odst. 6 zákona 312/2002 vyloučeno.

Aby bylo **zavedení etického kodexů účinné**, a jeho aplikace **efektní**, je třeba zavést nástroje, které budou dbát na jeho dodržování a v případě porušení udělí sankci. Jako takové nástroje můžeme chápat řadu opatření, která vyplývají z pracovněprávního vztahu, potažmo vnitřních předpisu. Zákoník práce stanoví, že před vznikem pracovního poměru je zaměstnavatel povinen poučit zaměstnance o jeho povinnostech vyplývajících z pracovní smlouvy a také ze zvláštních právních předpisů, které souvisí s výkonem jeho práce⁴⁶. Dále je zaměstnavatel povinen zaměstnance seznámit při nástupu do zaměstnání s pracovním řádem⁴⁷, pokud je součástí vnitřního předpisu, stejně jako s Etickým kodexem, je-li také jeho součástí. V případě porušení vnitřního předpisu, respektive Etického kodexu, může být zaměstnanci udělena sankce dle zákoníku práce, jelikož podle článku 13 usnesení vlády ČR z 9. Května 2012 č.331⁴⁸ je zásadní porušování hodnoceno jako porušování zákoníku práce, potažmo pracovního řádu. Za to může být zaměstnanci dána výpověď z důvodu závažného porušení pracovních povinností dle §52 písm.g), nebo okamžité zrušení pracovního poměru v případě hrubého porušení pracovních povinností dle §55 odst.1 písm.b)⁴⁹. Zde hraje důležitou roli zhodnocení situace vedoucím pracovníkem, který zváží, o jak závažné porušení se jednalo.

⁴⁴ Tamtéž s.87

⁴⁵ Zákon č. 262/2006 Sb., §38 odst.1 písm.b) Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., §31, Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷ Zákon č. 262/2006 Sb., §37 odst.5, Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ Usnesení vlády ČR č. 331, ze dne 9. května 2012 č. 331 čl.13 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. „*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 vyplývajícíchmi důsledky.*“

⁴⁹ Zákon č. 262/2006 Sb., §55 odst. 1, písm. b), Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

V případě porušení etického kodexu a povinností úředníkem územně samosprávného celku, jsou nástroje širší. V takovém případě postupuje zaměstnavatel (obec, kraj) dle ustanovení zákoníku práce, a může být udělena také sankce dle zákona o úřednících samosprávných celků, kdy může být úředník převeden na jiné pracovní místo v případě porušení základních povinností a vedoucí pracovník může být za porušení odvolán z funkce.

3.3 Etický kodex a Policejní etika

Policejní etika se řadí do tzv. profesní etiky, která určuje hodnoty, normy, povinnosti a principy, prostřednictvím nichž dosahuje určitého žádoucího chování, jednání a rozhodování v rámci oblasti, na niž se aplikuje. Každá profesní etika, bez ohledu na oblast, ve které působí, by měla obsahovat etické hodnoty, normy a principy, od kterých se odvíjí smysluplnost té které profese a také její chápání a postavení navenek vůči společnosti. Tyto hodnoty by měly být zdůvodněny, měly by mít právní základ, být legitimní a jejich dodržováním by měl být zvyšován morální standard, který by se měl následně odrazit také ve formě například právních předpisů, statutů nebo kodexů.

Policejní etika je autonomní disciplínou, která má velice specifický předmět zkoumání odvíjející od policejní praxe. Určující pro tuto disciplínu je hodnocení základních pojmů jako spravedlnost, povinnost či norma v reakci na aktuální problémy a situaci policie. Policejní etika je také spjata s jinými disciplínami jako například sociologie či psychologie, není tedy úzce vyhraněná a můžeme hovořit o tom, že má tzv. interdisciplinární charakter.

Policejní etika má stanoveny své cíle, které vedou k posílení a rozvoji etického uvědomění každého policisty a tato důležitost stále vzrůstá. V úvodu této kapitoly jsem již zmínila, jakou roli hrají etické hodnoty a normy, které jsou podstatné pro výkon policejní profese, stejně jako hledání a ujasňování etických aspektů rozhodujících policejních činností. Dalším z cílů je podpořit praktické rozhodování policistů v konkrétních situacích s důrazem na řešení dilemat, se kterými se v rámci praxe setkávají. Ať už hovoříme o dilematech etických, morálních, osobních či náboženských. Velký důraz je kladen také na **osobnost policisty** a jeho **osobní rozvoj, seberealizaci, kritické hodnocení, jeho vlastní hodnoty a priority, psychickou stránku a sebeovládání**. V rámci osobních hodnot je třeba zdůraznit také respektování norem společnosti, význam důležitosti morální odpovědnosti každého policisty, ať už vůči sobě, kolegům, nadřízeným či společnosti jako celku.⁵⁰

⁵⁰NESVADBA, Petr. *Policejní etika*. 1.vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 153

3.3.1 Exkurz do historie Policie ČR

Etický kodex Policie ČR není jen záležitostí moderního právního státu posledních dvou dekád, ale jeho počátky jsou datovány mnohem dříve, do období první republiky. Bezpečnostní stránku státu zajišťovalo od roku 1918 četnictvo, státní a obecní policie. Četnictvo bylo základní jednotkou bezpečnosti, které se od státní policie lišilo ve své působnosti. Působnost četnictva byla na celém území státu, oproti tomu státní policie měla svůj okruh působnosti vymezen v rámci statutárních měst. Bezpečnost obcí zajišťovala obecní policie, kterou zřizovala obec a nebyla tudíž financována státem.⁵¹ Podmínkou pro přijetí do služeb četnictva byla vedle občanství ČSR a věku 21 let, také bezúhonnost, svéprávnost, duševní způsobilost a také veřejná přísaha. Stejně jako je tomu dnes v rámci služebního zákona, měly bezpečnostní složky stanovená svá práva a povinnosti. Četníci neměli právo volit, a měli například zákaz sdružovat se v politických stranách. Určitou výhodou představovala jistota zaměstnání, váženost a společenská prestiž, kterou jim služba nabízela. Již v této době se tedy začaly formulovat modely vhodného a žádoucího chování policistů. Mezi ně patřily například neúplatnost, nestrannost, spravedlnost a pravdivost.⁵²

Toto uspořádání platilo až do roku 1945, kdy v důsledku politických změn došlo ke zrušení stávajícího policejního systému, a byl vytvořen Sbor národní bezpečnosti. Zde byl důraz kladen především na loajalitu nikoli vůči státu, ale vůči komunistické straně a bezvýhradnou poslušnost.

Po roce 1989, kdy došlo ke změně politického systému, se rovněž změnilo také postavení policie v rámci společnosti. V průběhu několika následujících let procházela Policie ČR řadou organizačních a také systémových změn, které ovlivňovaly její fungování a činnost. Za nejvýznamnější změnu můžeme považovat Reformu Policie, která spočívala například ve vymezení pravomoci a působnosti, kontroly, vzdělávání či debyrokratizace. V důsledku těchto změn byla posílena vzájemná spolupráce a důvěra jak mezi občany, veřejností, tak také mezi orgány státní správy.

3.3.2 Etický kodex Policie ČR

Tento kodex, stejně jako většina vnitrostátních kodexů specializující se na určitou oblast, byl zpracován na základě evropských modelů, které odrážejí potřebu regulace a stanovení principů demokratických společností, rovněž také respektování a ochraňování základních lidských práv. Odrazem této snahy bylo přijetí Evropského kodexu⁵³ policejní etiky v roce 2001.

⁵¹ MACEK, Pavel, UHLÍŘ, Lubomír. *Dějiny policie a četnictva II.: Československo (1918 – 1939)*. 1. vydání. Praha: Vydavatelství Police history, 1999, s. 9 – 20.

⁵² DLOUHÝ, M. Zkorumpovaný policista je horší než všichni zločinci dohromady. *Kriminalistický sborník*. 1998, č. 4, s. 67 - 68.

⁵³ DUFKOVÁ, Ivana, ZLÁMAL, Jiří. *Policie a profesní etika se zaměřením na etický kodex Policie České republiky*. 1. vydání. Praha: Střední policejní škola MV, 2003, s. 8 – 45

Evropský kodex policejní etiky navazoval na řadu významných dokumentů, ať už se jednalo o Úmluvu o ochraně základních lidských práv a svobod (1953), Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému zacházení či ponižujícímu zacházení nebo trestání (1987) nebo Deklaraci o policii. Evropský kodex tedy spočíval na těchto třech pilířích, a zároveň v sobě zahrnoval další oblasti jako například vztah policie a systému trestního soudnictví, kdy je dbán důraz na respektování nestrannosti a nezávislosti soudů, organizační strukturu, v rámci které bude policie uspořádána způsobem, který bude podporovat žádoucí vztahy zaměstnanců, spolupráci s veřejností a boj proti korupci. Za velice důležitou oblast byla považována odpovědnost a kontrola policie.

První Etický kodex Policie ČR byl vydán v roce 2005, a ačkoli došlo od té doby k řadě změn a novelizací, základní teze a hodnoty policejní činnosti zůstávají téměř nedotčeny. Nutno podotknout, že u zrodu Etického kodexu stál projekt Evropské nadace pro řízení kvality (2001), který pokládal za stěžejní posílení a zlepšení vztahů a vzájemné součinnosti s veřejností. Kritériem bylo právě zavedení etických pravidel uvnitř policie, které se staly podkladem pro samotný kodex.

Obsahem Etického kodexu Policie ČR⁵⁴ jsou **normativy žádoucího chování a chování, které společnost od policie očekává**. Ve své podstatě můžeme v kodexu nalézt přímou konkretizaci úkolů a povinností z hlediska etického, jelikož fakticky jsou vymezeny v právních normách. Samotný kodex se člení na pět částí. V první jsou uvedeny základní cíle, z nichž vychází, a které jsou pro něj stěžejní. Činnost policie je třeba chápat jako činnost preventivní a ochrannou, nikoli primárně represivní. Mezi **cíle Policie** patří ochrana bezpečnosti a pořádku ve společnosti, prosazování zákonnosti, ochrana práv a svobod osob, preventivně působit proti trestné a jiné protiprávní činnosti a potírat ji a usilovat o trvalou podporu a důvěru veřejnosti. V druhé části jsou stanoveny základní hodnoty, kterými jsou profesionalita, nestrannost, odpovědnost, ohleduplnost a bezúhonnost.

Profesionalita je komplexní vybavenost policisty (tělesná, psychická, vědomostní, sociální i etická), zaručující jeho schopnost zvládnout povinnosti a úkoly, které jsou na něj kladeny.

Nestranností policisty se rozumí a je zaručen stejný a rovnocenný přístup ke všem službám a pomoci, kterou poskytuje Policie ČR, stejně jako zachování objektivitu, která je předpokladem pro budování důvěry v činnost policie.

Odpovědnost je součástí každodenní služební činnosti, k níž je policista vázán nejen

⁵⁴ viz příloha č.1.*Etický kodex policie ČR*

právními normami, ale také svobodou svého rozhodování založenou na „principu volného uvážení“; policista si musí být vědom osobní odpovědnosti za své činy nejen vůči nadřízeným, ale také vůči celé společnosti.

Ohleduplnost je přímo vymezena výkladem Etického kodexu Policie ČR jako neemocionální, profesionální, nestranné a rozhodné vystupování především v situacích, kdy je zasahováno do lidských práv a svobod. Jde tedy o konkrétní jednání policisty vedené s ohledem na situaci, emotivnost a chování postižených osob.

Bezúhonnost je celkovým morálním profilem policisty, který v sobě zahrnuje čestnost a poctivost jak ve službě, tak i v soukromém životě policisty.⁵⁵

Třetí a čtvrtá část kodexu pojednává o závazcích Policie ČR vůči společnosti, ale také vůči policistům navzájem. Pátá část obsahuje osobní a profesionální podmínky přístupu k činnosti, kterými jsou osobní odpovědnost za morální úroveň a profesionální výkon, a bezúhonné chování ve službě i mimo ni včetně důstojné reprezentace.

Podle mého názoru je etický kodex Policie ČR pro veřejnost i pro policii samotnou přínosem. Stanoví pomyslnou hranici toho, co je žádoucí a správné. Na druhou stranu, stejně jako většina kodexů není právně vynutitelný, pokud není součástí interních předpisů. Dodržování tohoto „policejního kodexu“ se dle mého názoru odvíjí od přijetí a ztotožnění se s jeho hodnotami každým jedincem. Jedině v případě uznání normativ, nebude dodržování „donucením“, nýbrž vlastním uznáním. Kodex ovšem nemůžeme chápat jako seznam jediného správného chování, které je neměnné, a zároveň očekávat, že bude všemi bez výjimky přijat, a že bude všemi striktně dodržován. Pouze v takovém případě můžeme odhalovat jeho mezery a skryté chyby, které nám později mohou sloužit jako podklad pro „lepší“ kodex do budoucna.

3.4 Srovnání Etického kodexu Policie ČR s kodexem úředníka a zaměstnance ve veřejné správě

V této kapitole jsem se rozhodla výše uvedené etické kodexy srovnat. Obsahují pár odlišností, zejména ve struktuře kodexu a ve své působnosti, základní hodnoty a zásady zůstávají ale téměř totožné. Co se týče **působnosti**, zásady etického kodexu zasahují do veškeré činnosti veřejné správy, ať už se jedná o činnost úředníků a zaměstnanců územně samosprávných celků nebo úředníků-státních zaměstnanců, kteří jsou jak v zaměstnaneckém, tak také ve služebním poměru. Oproti tomu Etický kodex Policie ČR působí ve vztahu k příslušníkům Policie ČR.

⁵⁵DUFKOVÁ, Ivana, ZLÁMAL, Jiří. *Policie a profesní etika se zaměřením na etický kodex Policie České republiky*. 1. vydání. Praha: Střední policejní škola MV, 2003, s. 8 – 45

Další odlišnosti můžeme nalézt také ve **struktuře každého kodexu**. Kodex úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě se skládá z Preambule a 14 článků, které zakotvují jednotlivé zásady, jako jsou zákonnost, rozhodování, profesionalita, nestrannost, rychlost a efektivita, střet zájmů a korupce, mlčenlivost, nakládání se svěřenými prostředky, informování veřejnosti, veřejná činnost, reprezentace, uplatnitelnost a vymahatelnost. Struktura kodexu Policie ČR je odlišná a podstatně konkrétnější. Skládá se z 5 částí, z nichž každá se věnuje určité oblasti. První část se zaměřuje na cíle, druhá na hodnoty jako jsou profesionalita, nestrannost, odpovědnost, ohleduplnost a bezúhonnost, třetí se věnuje závazkům vůči společnosti, čtvrtá závazkům vůči ostatním příslušníkům Policie ČR, a pátá zakotvuje osobní a profesionální přístup příslušníků Policie.

V rámci porovnávání je třeba věnovat se také shodným rysům, kterých je zde hned několik. Nejedná se pouze o název „Etický kodex“, ale spojuje je mnohem víc, než by se na první pohled mohlo zdát.

Oba dva kodexy byly zpracovány na základě **vzorů evropských modelů**, ze kterých vycházely, a které sloužily jako inspirace pro jejich tvorbu. Základem pro tvorbu kodexu úředníků byl nejprve Modelový kodex o chování veřejných úředníků Rady Evropy, posléze Pravidla dobrého chování úředníků a nakonec také Kodex správního chování. Jako základ etického kodexu Policie sloužil Evropský kodex, který čerpal z mezinárodních úmluv, kterými byly Úmluva o ochraně základních lidských práv a svobod, Úmluva o zabránění mučení a nelidskému zacházení či ponižujícímu zacházení nebo trestu a Deklarace o Policii.

Nejpodstatnějším rysem, ve kterém se oba kodexy shodují, je **zpracování žádoucích standardů chování**. Z jednotlivých článků Etického kodexu úředníků ve veřejné správě a z cílů a hodnot, jež obsahuje Etický kodex Policie ČR, můžu zmínit například zákonnost, která spočívá v plnění úkolů stanovených ústavním pořádkem, zákony či mezinárodní smlouvou a plnění úkolů pouze v rozsahu své pravomoci, nikoli nad její rámec. Důraz je v obou kodexech kladen také na zlepšení vnímání veřejnosti a její součinnost. Jak úředník, tak také policista s ní přichází každodenně do kontaktu, a jejich hlavním úkolem je vstřícně řešit jejich problémy a dbát, aby vše probíhalo v zákonných mezích. Veřejná správa, stejně jako činnost Policie jsou službou veřejnosti, tudíž primárním cílem je chránit její zájmy.

Dalším společným rysem je profesionální chování a odpovědnost. Každý úředník je povinen jednat vždy slušně, zdvořile a vstřícně, stejně jako policista, který je povinen navíc dbát důstojnosti osob, jednat korektně a bez předsudků. Každý musí spolupracovat se svými kolegy i organizacemi či orgány, být maximálně vstřícný a nést vlastní odpovědnost za své jednání. S touto zásadou souvisí rovněž nestrannost, kdy je zde povinnost jednat taktně a s každým bez

rozdílů. S činností obou profesí souvisí také mlčenlivost, která souvisí s informacemi získanými v souvislosti s plněním úkolů, s informacemi, které by mohly poškodit zaměstnavatele či disponovat se soukromými daty získanými při činnosti, k níž byli zmocněni. V třetí části etického kodexu Policie ČR bychom našli závazky, které se ztotožňují s dalšími zásadami obsaženými v etickém kodexu úředníků. Jsou jimi mimo jiné také zabraňování korupčního jednání, přijímání darů, jež by mohly ovlivňovat činnost a vyhýbání se jednání, které by mohlo být předmětem střetu zájmů. Rovněž reprezentace je součástí kodexu. Můžeme ji chápat jako vystupování představitele (ať už úředníka nebo policisty), nebo oděv, který je pro něj typický a značí příslušnost k orgánu.

Některé hodnoty, jež jsou označeny v „úřednickém kodexu“ jsou natolik specifické pro tuto oblast, že bychom je v „policejním kodexu“ hledali jen stěží. Například nakládání se svěřenými prostředky, ekonomická plynulost, nebo dbání hospodárnosti a účelnosti. Rovněž rychlost a efektivita není v „policejním kodexu“ zmíněna, nicméně vyplývá z právních předpisů, kterými se činnost Policie ČR řídí. Informování veřejnosti opět není v kodexu Policie ČR výslovně stanovena, ale Policie ČR je povinna poskytnout informace v souvislosti se zákonem o svobodném přístupu k informacím, zároveň je ale oprávněna takové informace ve stanovených případech odmítnout.

Poslední srovnání se týká **uplatnitelnosti a vymahatelnosti**. Jak jsem psala výše, Etický kodex úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě je závazný a vymahatelný v případě, že je součástí pracovního řádu, a vztahují se na něj sankční opatření zákoníku práce. Oproti tomu příslušníci Policie ČR mohou být sankcionováni pouze podle zákona o Policii ČR.

Ze srovnání je patrné, že oba etické kodexy mají více společného než odlišného. To se týká především zásad, které jsou pro oba kodexy stěžejní, a kterým jsem z toho důvodu věnovala značnou pozornost. U obou kodexů postrádám **sankční opatření** a také struktura policejního kodexu mohla být formálnější. Heslovitost textu nepovažuji osobně za nejvhodnější volbu, která zároveň s přílišnou stručností nepůsobí nejlepším dojmem. Oba etické kodexy by měly představovat nadstandard k zákonnému minimu, a obsahovat „něco navíc“. Nejsm si jista, zda tento prvek Etický kodex Policie ČR obsahuje, zda zmíněné principy a hodnoty nejsou s částí parafrází zákona o Policii ČR. Za „povedenější“ tudíž shledávám kodex úředníků a zaměstnanců a to i přes to, že kodex Policie ČR na mě působí konkrétnějším a jasnějším dojmem z hlediska etiky.

4 Právní úprava etiky ve vybraných zemích

Kapitolu Etických kodexů vybraných zemí jsem do své bakalářské práce vložila záměrně, abychom měli alespoň přibližnou představu o tom, jak vznikají, fungují, a na čem jsou založeny etické kodexy v jiných zemích. Pro inspiraci jsem nešla příliš daleko a jako modelové příklady kodexů jsem zvolila zástupce Rakouské republiky, Německa a Slovenska, jelikož k těmto zemím mám velice kladný vztah, a mé jazykové znalosti mi částečně umožnily porovnat at' už rakouské nebo německé dokumenty. Pro prohloubení znalostí kodexu jsem uznala za vhodné přečíst si rovněž Evropský kodex dobré správní praxe, který podává ucelený obraz o problematice této oblasti.

4.1 Rakousko

Tvorbou rakouského kodexu byla pověřena Pracovní skupina, kterou tvořili odborníci a znalci na oblast veřejné správy. Tito experti byli zvoleni jako zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců nominovaných odbory. Jejich hlavním úkolem bylo mezi léty 1998-1999 vytvoření Programového prohlášení pro spolkovou správu, jehož finální text byl v květnu 1999 přijat Radou ministrů. Cíle, jež obsahovalo prohlášení, mají sloužit jako obecné pravidlo při činnosti všech spolkových zaměstnanců veřejné služby, zejména při aplikaci a komunikaci s veřejností.

Povinnosti pracovníků veřejné správy podle prohlášení, je vycházet striktně z rakouského právního systému, bránit zájmy jednotlivců, reagovat na potřeby společnosti, chápat tuto činnost jako službu veřejnosti a jednat ve veřejném zájmu. Cílem pravidel je také snaha, aby pracovníci veřejné služby jednali co nejspolehlivěji, jasně, předvídatelně, transparentně a odpovědně. Stejně jako v českém Etickém kodexu úředníka a zaměstnance ve VS, tak i v rakouském, platí zásada informovanosti, tedy poskytování informací veřejnosti, posilování důvěry a vzájemného pochopení mezi občany a veřejnou správou. Důraz je kladen především na dialog s občany, využívání svých znalostí a zkušeností ke zlepšování stávajících zákonů a vzdělání. Rovněž i rakouský etický kodex se zabývá otázkou vnitřních vztahů, které jsou stěžejní pro její chápání veřejností. Jsou v něm vyzdvíženy hodnoty jako spolupráce, nestrannost, respekt nebo vzájemná podpora. Pracovníci by se měli snažit o fungující prostředí a minimum konfliktů v něm orgánu, a v případě jejich vzniku, je řešit konsensem.⁵⁶

Vedle tohoto dokumentu existuje ale také **Kodex chování pro předcházení korupci**⁵⁷, který stanovuje požadavky na činnost úředníka a na jeho morální zásady. Za podstatné se zde

⁵⁶ *Public service in Austria*. Dostupný na <<http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>>

⁵⁷ *Die Verantwortung liegt bei mir. Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention*. Dostupné na <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?40xutc>

považuje nestrannost, efektivní činnost, vyhnutí se střetu zájmu, rovné zacházení, nezaujatost a vlastní odpovědnost. Dále je zde velká pozornost věnována přijímání darů, výhod a jiných benefitů, včetně jejich definice. Problémem úředníků ovšem zůstává odmítání úplatků ve všech podobách s důrazem na transparentnost a osobní čest, s čím souvisí také problematika soukromých zájmů a sponzorství veřejné správy, přesněji-stanovení jejich hranic.

4.2 Německo

V Německu neexistuje všeobecně platný etický kodex, ale je zde závazná **Směrnice o prevenci korupce ve spolkové správě**⁵⁸, které podléhají všechny vládní úřady. Ta stanovuje například vnitřní audity, princip vícestupňové kontroly, rotaci zaměstnanců nebo dokonce jmenování kontaktní osoby pro záležitosti korupce, která je i v Německu výrazným problémem. Směrnice rovněž zakazuje přijímání darů, odměn a protislužeb. Takovéto porušení je sankcionováno dle německého trestního zákoníku. Na základě tohoto dokumentu přijaly ministerstva vnitra jednotlivých spolkových zemí katalogy opatření. Tyto katalogy obsahují prvky prevence, kdy primárním cílem je již samotná identifikace korupčního jednání, její předcházení, vyhodnocování rizik, seznamování veřejnosti s jednotlivými pracovníky, rotace personálu a zabezpečení dalšího vzdělávání pracovníku a zvyšování jejich odbornosti.⁵⁹

4.3 Slovensko

Také u našich východních sousedů můžeme najít Etický kodex, který obsahuje některé prvky shodné s etickým kodexem vydaným v rámci EU, a rovněž v něm můžeme najít zásady shodné s těmi, jež jsou obsaženy v kodexu českém. První „Etický kódex štátného zamestnanca“ byl vydán Úřadem pro státní službu a byl platný v rozmezí let 2002-2006. Od roku 2006 do roku 2009 procházel řadou významných změn, které pozměňovaly jeho charakter a směr. Nakonec tyto změny vedly k zrušení účinnosti Etického kodexu. Problematika etického kodexu nebyla dlouho právně upravena až do roku 2009, kdy byl přijat zákon 400/2009 Z.z o štátnej službe, který ve svých ustanoveních zakotvil práva, povinnosti i omezení státního zaměstnance, ale neupravoval přímo problematiku etického kodexu.⁶⁰ Současný **Etický kodex štátného zamestnanca** se skládá z 6 článků (základní ustanovení, všeobecné zásady, konflikt zájmů, dary a jiné výhody, zneužití služebního postavení a společné ustanovení) a v mnohém se shoduje

⁵⁸ *Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung*. Dostupné na <<http://www.uni-erlangen.de/einrichtungen/personalabteilung/handbuch-personal/korruptionsbekaempfung/Korruptionsrichtlinie.pdf>>

⁵⁹ *Der deutsche Beitrag zur Korruptionsbekämpfung*. Dostupné na <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/korruption/deutscherbeitrag/index.html>

⁶⁰ GEFERT, Richard. *Etika vo verejnej sprave*. 1.vyd. Košice: Vydavateľstvá Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2010. s. 102.

s českým etickým kodexem z roku 2002. „*Obsahom kódexu sú základné pravidlá správania štátneho zamestnanca, ktoré je povinný dodržiavať z hľadiska etiky spoločenského styku s občanmi a právnickými osobami, s predstavenými a inými štátnymi zamestnancami.*“⁶¹ V rámci všeobecných zásad se hovoří o dodržování Ústavy, ústavních zákonů a právních předpisů včetně ustanovení kodexu, dále musí zaměstnanec plnit své povinnosti osobně, zodpovědně a řádně, musí jednat profesionálně, dbát rovnosti účastníků a nesmí narušovat důvěru veřejnosti v nestrannost. Důraz je kladen na prohlubování znalostí a vzdělávání a slušné chování. Jeho povinností je jednat vždy korektně, v souladu se zákonem, a zdržovat se jednání, které by mohlo být předmětem střetu zájmů. Rovněž i ve slovenském kodexu nalezneme ustanovení týkající se přijímání darů, které by mohly mít vliv na jeho rozhodování. Článek 5 je věnován zneužití služebního postavení. Zde je zaměstnanec vyzýván, aby nezneužíval výhody vyplývající z jeho postavení, nesmí poskytovat informace, nezneužívá svého postavení vůči ostatním zaměstnancům. Společné ustanovení stanoví povinnost zaměstnance chránit majetek například před poškozením, využívá efektivně svěřené prostředky a upozorňuje na porušování všeobecně závazných předpisů.

V roce 2011 byl na Slovensku schválen **Plán boje proti korupci**⁶², jehož prioritami jsou veřejná kontrola, zveřejňování veškerých smluv, faktur a finančních transakcí, realizace změn v systému justičních orgánů, rozvoj mezinárodní spolupráce v rámci Skupiny států proti korupci či důslednější ochrana osob-oznamovatelů této trestné činnosti. Zároveň se od tohoto plánu očekává snížení míry korupce a zvýšení efektivity protikorupčních opatření.

⁶¹MINISTERSTVO VNITRA SR. *Etický kódex štátneho zamestnanca* [online]. 18.února [cit. 18. února 2014]. Dostupné na: <<http://www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca>>

⁶²MINISTERSTVO VNITRA SR. *Vláda schválila Plán boja proti korupcii na Slovensku* [online]. 10.srpna 2011 [cit. 18. února 2014]. Dostupné na: <<http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=vlada-schvalila-plan-boja-proti-korupcii-na-slovensku>>

Závěr a pohledy de lege ferenda

Je otázkou zda Etické kodexy opravdu naplňují cíle svého působení a zda mohou pozitivně ovlivňovat veřejnou správu. Dle mého názoru, má myšlenka a funkce Etického kodexu svůj význam, a zároveň se domnívám, že tvoří základ dobrého fungování veřejné správy. Ve společnosti, ve které mnohdy nefungují základní lidské hodnoty, ale která se stala živnou půdou pro klientelismus a korupci všeho druhu, je naléhavá potřeba změny. Z toho důvodu ve společnostech vznikají etické kodexy, které reagují mimo jiné na korupci, která je považována za jeden z hlavních etických problémů. Hlavním úkolem etických kodexů je preventivně působit, informovat veřejnost o nežádoucích jevech a zlepšovat povědomí o tom, co etika vlastně je. Význam etického kodexu je vysoký, nehledě na to, že je dokladem vyspělosti státu, profesionality a jeho organizační struktury.

Důležitým předpokladem správného fungování veřejné správy je **vnitřní stabilita** systému veřejné správy, spočívající v kvalitním výkonu vedoucích funkcí, zvyšování morálního kreditu reprezentace veřejné správy a v neposlední řadě morální apel na základní hodnoty. To vše se odráží také uvnitř organizace, ve které by měla panovat žádoucí atmosféra podporující zlepšení obsahové stránky veřejné správy.

Jedním z mnoha opatření vedoucí ke **zlepšení přijetí a dodržování etického kodexu**, považují výběr nových pracovníků s určitým morálním kreditem, pevnými zásadami, a za velice podstatné považují rovněž prohlubování jejich stávajících znalostí, případně další vzdělávání. Dodržování etického kodexu není jen krátkodobou záležitostí, ale má rovněž velký význam i pro budoucí generace. Tak, jak jej nyní dnes my budeme dodržovat a respektovat, tak zítra naše děti nebudou pochybovat o jeho správnosti, významu a důležitosti. Morální hodnoty se stanou součástí každého zaměstnance a úředníka, a vzroste jeho důležitost a nezbytnost v rámci veřejné správy. Nicméně k tomuto významnému kroku vede ještě dlouhá cesta, kterou má veřejná správa ještě před sebou.

Cílem mé práce bylo seznámení se základními pojmy veřejné správy ve vztahu ke kodexu, vymezení vztahu morálky, etiky a práva, zhodnocení etického kodexu úředníka a zaměstnance ve veřejné správě z hlediska závaznosti, působnosti i činnosti. Rovněž jsem se zabývala vlivem základních etických hodnot na činnost veřejné správy a na její vnímání veřejností. Domnívám se, že jsem vymezený cíl v rámci bakalářské práce naplnila, a při zkoumání a hodnocení etického kodexu jsem došla k závěru, že za stěžejní při dodržování kodexu považuji vnitřní postavení jedince k systému, jeho ztotožnění a morální kredit, který určuje jeho stabilitu, která se poté projevuje v rámci celé organizace. Odvážuji se tvrdit, že pokud by ve vedoucích funkcích byly „charakterově“ čisté osoby s vysokým morálním kreditem, taktéž ostatní by měli motivující vzor

a „převzali“ takové žádoucí chování od autorit. Samotné zákony vhodnému a správnému chování nestačí, stejně tak jako nestačí pouze dobré úmysly, přesvědčení a hodnoty. Vše musí být vzájemně propojeno, aby mohla tato „spolupráce“ efektivně fungovat.

Za **nedostatek** etického kodexu považuji jeho (ne)vynutitelnost. Etické kodexy jsou morálními pravidly, která nejsou-li součástí práva, nelze vyžadovat jejich plnění pod hrozbou sankce. V takovém případě je jedinou sankcí morální odsouzení určitého (neetického) jednání ostatními. Rovněž se domnívám, že etické kodexy jsou vhodným prostředkem k tomu, aby veřejnost činnost veřejné správy respektovala a dokázala ocenit. V neposlední řadě mohou být etické kodexy chápány jako zlepšení veřejné správy samotné, v případě, že si stanoví závazek dodržování etického kodexu. Jeho porušování by mělo být veřejně sankcionováno, a z nedodržování by měl zaměstnavatel vyvodit patřičné závěry. Bohužel skutečnost je zcela jiná, a právě ono dodržování a kontrola poněkud zaostává. Dodržování kodexu, zejména hodnocení pracovníku při jeho aplikaci není dostatečná. Tuto situaci by mohlo zlepšit (jak jsem psala výše) průběžné vzdělávání pracovníků a otevřená komunikace ve vhodném pracovním prostředí.

Z etického kodexu jasně vyplývá, že činnost veřejné správy by měla být **transparentní** a **efektivní**, proto je důležité, aby pracovníci a zaměstnanci veřejné správy měli jisté charakterové rysy jako je například čestnost, profesionalita, nestrannost, čistý úsudek, a aby při rozhodování dodržovali normy slušného chování a byli tak nejlepším příkladem celé společnosti.

Domnívám se, že veřejnosti by nemělo být chování zaměstnanců a dbání základních etických zásad lhostejné, jelikož by měli být tito zaměstnanci vzorem celé společnosti. Zároveň jsem ale toho názoru, že veřejnost by se měla podílet na zlepšení podmínek a faktického fungování kodexu také tím, že i ona bude dodržovat zásady slušného chování při jednání na úřadech, a rovněž si vstřípí základní etické hodnoty, které po pracovnících veřejné správy sama vyžaduje.

V souvislosti s psaním této bakalářské práce, která mě donutila k zamyšlení nad problematikou chování subjektů veřejné správy, mě napadá ještě jedno opatření, jež by mohlo taktéž kladně ovlivnit činnost veřejné správy. Jedná se o Etický kodex návštěvníků, který by byl vyvěšen na každém úřadě či ve správním úřadu. Obsahoval by normativy chování, které jsou žádoucí, a pro jednání ve výše zmíněných institucích nezbytné. V praxi se často setkáváme s občany, kteří jsou nepřizpůsobiví, mnohdy si jdou na představitele veřejné správy „vybít zlost“ a úředníci se stávají terčem vulgarismů a dalších útoků. Takoví návštěvníci očekávají, že jim úředník vyjde vstříc, a případnou chybu vidí v počínání úředníka, nikoli v sobě. Z toho důvodu si myslím, že pokud veřejnost vyžaduje, aby úředníci a zaměstnanci dodržovali etický kodex, a chovali se určitým způsobem, rovněž i ona by měla mít stanoveny povinnosti a mantinely, jež by

neřipouřtĚly neřadoudĹ chovĹnĹ. StejnĚ jako fungujĹ v soudnictvĹ nĹvřtĚvnĹ řady vĚřejnosti, mohly by tyto kodexy fungovat v rĹmci vĚřejnĚ sprĹvy. V „**EtickĚm kodexu nĹvřtĚvnĹkŮ**“ by podle mĚho nesmĚly chybĚt ĹlĹnky tĹkajĹcĹ se sluřnĚho vystupovĹnĹ, ůcty, jednĹnĹ, jeř by nesnĹřovalo vĹřnost ůřadu, nebo dodrřžovĹnĹ zĹkladnĹch spoleĹenskĹch pravidel (hygiena, vhodnĹ odĚv). Kodex nĹvřtĚvnĹkŮ by zakazoval jednĹnĹ s ůřady pod vlivem alkoholu Ĺi psychotropnĹch lĹtek, a takĚ napadĹnĹ ať uř slovnĹ, Ĺi fyzickĚ.

EtickĚ kodexy nejsou prĹvnĚ zĹvaznĹmi dokumenty, tudĹř nelze oĹekĹvat, ře by byl tento kodex vĹjimkou. NicmĚnĚ jsem toho nĹzoru, ře pokud by se i vĚřejnost chovala mravnĚ tj. eticky, kladnĹ odezva ze strany ůřednĹkŮ by na sebe nenechala dlouho Ĺekat, a projevila by se nejen v jejich jednĹnĹ, ale takĚ Ĺinnosti, a v dŮsledku toho by vzĹjemnĹ spolupřace mohla zase o nĚco lĚpe fungovat.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

DUFKOVÁ, Ivana, ZLÁMAL, Jirí. *Policie a profesní etika se zaměřením na etický kodex Policie České republiky*. 1.vydání. Praha: Vydavatelství Střední policejní škola MV, 2003, 67s.

GEFFERT, Richard. *Etika vo verejnej sprave*. 1.vyd. Košice: Vydavateľství Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2010. 131s.

HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. 1.vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2013. 439s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo Obecná část*. 8. Vydání. Praha: Vydavatelství C. H: Beck, 2012. 832 s.

HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2.vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2010, 240s.

CHAMPAN, Richard A. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. 1.vydání. Praha: Vydavatelství Sociologické nakladatelství, 2003, 262s.

LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga, *Personalistika ve veřejné správě*. Brno: Vydavatelství Masarykova univerzita, 2006, 177s.

MACEK, Pavel, UHLÍŘ, Lubomír. *Dějiny policie a četnictva II.: Československo (1918 – 1939)*. 1.vydání. Praha: Vydavatelství Police history, 1999, 230s.

MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 3 vydání. Praha: Vydavatelství Vysoká škola ekonomická, 1999. 112 s.

NESVADBA, Petr. *Policejní etika*. 1.vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, 320s.

POMAHAČ, Richard., VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1.vydání. Praha: Vydavatelství C.H. Beck, 2002, 278s.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo-obecná část*. 8. vydání. Brno: Vydavatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2012. 427 str.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Vydavatelství Masarykovy univerzity, 1998. 234 s.

SUTOR, Bernhard. *Politická etika*. 1. vydání. Praha: Vydavatelství Oikoyomenh, 1996, 391s.

SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Přehled organizace veřejné správy v ČR*. 1.vydání. Ostrava: Vydavatelství Podhájská, 137s.

THOMPSON, Mel. *Přehled etiky*. 1.vydání. Praha: Vydavatelství Portál, 2004, 168s.

Právní předpisy

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

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků ve znění pozdějších předpisů

Zákon č.500/2004 Sb. Správní řád, ve znění pozdějších předpisů těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení vlády ČR č. 331, ze dne 9. května 2012 č. 331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Učební materiály

Prezentace Teorie práva 1, Univerzita Palackého Dostupné na: <www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF.../Pravo_a_moralka.ppt>

Odborný časopis

DLOUHÝ, M. *Zkorumpovaný policista je horší než všichni zločinci dobromady*. Kriminologický sborník. Praha: Vydavatelství Kriminologický ústav Policie ČR, 1998, č. 4, s. 67 - 68.

Internetové zdroje

Code for good administrative behaviour. Dostupný na: <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/general_en.htm>

Der deutsche Beitrag zur Korruptionsbekämpfung. Dostupné na <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/korruption/deutscherbeitrag/index.html>

Die Verantwortung liegt bei mir. Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention. Dostupné na <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?40xutc>

HEŘMANOVÁ, Milena. *Zákony bez morálky jsou na nic*. [online]. sucr.cz, [cit. 20. února 2014]. Dostupné na < www.sucr.cz/zpravy-a-stanoviska/slovo-soudce/402-zakony-bez-moralky-jsou-na-nic.html>.

Ministerstvo vnitra SR <http://www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca>

Public service in Austria. Dostupný na <<http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>>

Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Dostupné na <<http://www.uni-erlangen.de/einrichtungen/personalabteilung/handbuch-personal/korruptionsbekaempfung/Korruptionsrichtlinie.pdf>>

ŠEFČOVIČ, Maroš. *European Commission: Ethics and Integrity in the European civil service*. [online], 2. října 2013 [cit. 13. února 2014]. Dostupný na: <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/ethics/index_en.htm>

VLÁDA ČR. Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání [online]. 9. května 2012 [cit. 13. února 2014]. Dostupné na < <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>>.

VYMĚTAL, Petr. *Samoregulace v neziskovém sektoru-nenaplnitelný ideál?* [online]. Praha. [cit. 13. února 2014]. Dostupné na < www.mvcr.cz/soubor/studie-vymetal-ideal-pdf.aspx >. Studie pro MVČR, s 11.

Abstrakt

S rozvojem společnosti a důležitostí, která je přičítána bezkorupčnímu prostředí, je stále větší pozornost věnována správnému a efektivnímu fungování veřejné správy, jejímu rozvoji, který ovlivňuje zejména zaměstnance, na které jsou kladeny nemalé nároky spojené s jejich činností. Důraz je kladen především na rozšiřování odborných znalostí a na morální zásady, které zpracovává Etický kodex úředníka a zaměstnance ve veřejné správě. Předmětem mé bakalářské práce na téma „Etický kodex úředníka a zaměstnance ve veřejné správě“ je důkladné zhodnocení etického kodexu, který slouží jako prostředek zajišťující větší efektivnost, průhlednost a lepší výkonnost veřejné správy. Tento etický kodex se zároveň snaží zlepšovat nejen postavení úředníků, výsledky jejich vnímání veřejností, ale hlavně etické chování zaměstnanců a úředníků ve veřejné správě.

Abstract

Public administration has become more and more focused on. Especially its functionality, effectivity and development which influences the employees the most. The employees are under lot of pressure. The impact is mainly given on extending their knowledge and moral integrity. This all is codified in the ethical code of officers and employees in public administration. The main aim of my bachelor thesis is to sum up the ethical code as a tool which ensures better effectivity, transparency and performance of the public administration service. This ethical code is focused not only on better role of the employees or their perception of the public but mainly on the ethical behavior.

Klíčová slova:

Veřejná správa, státní správa, samospráva, etika, morálka, etický kodex, korupce, policie

Keywords

Public administration, state administration, self-government, ethics, morality, code of ethics, corruption, police

Přílohy

Příloha č.1 - Etický kodex Policie ČR

Příloha č.2 - Etický kodex z roku 2001

Příloha č.3 - Etický kodex z roku 2012

Příloha č.1

Etický kodex Policie České republiky

Príslušníci Policie České republiky, vědomi si svého poslání, spočívajícího ve službě veřejnosti, založeného na úctě a respektu k lidským právům, vyjadřují následující principy, jež chtějí sdílet a dodržovat.

1. Cílem Policie České republiky je

- a. chránit bezpečnost a pořádek ve společnosti,
- b. prosazovat zákonnost,
- c. chránit práva a svobody osob,
- d. preventivně působit proti trestné a jiné protiprávní činnosti a potírat ji,
- e. usilovat o trvalou podporu a důvěru veřejnosti.

2. Základními hodnotami Policie České republiky je

- a. profesionalita,
- b. nestrannost,
- c. odpovědnost,
- d. ohleduplnost,
- e. bezúhonnost.

3. Závazkem Policie České republiky vůči společnosti je

- a. prosazovat zákony přiměřenými prostředky s maximální snahou o spolupráci s veřejností, státními a nestátními institucemi,
- b. chovat se důstojně a důvěryhodně, jednat se všemi lidmi slušně, korektně a s porozuměním a respektovat jejich důstojnost,
- c. uplatňovat rovný a korektní přístup ke každé osobě bez rozdílů, v souladu s respektováním kulturní a hodnotové odlišnosti příslušníků menšinových skupin všude tam, kde nedochází ke střetu se zákony,
- d. při výkonu služby jednat taktně, korektně a vhodně uplatňovat princip volného uvážení,

- e. používat donucovacích prostředků pouze v souladu se zákonem; nikdy nezacházet s žádnou osobou krutě, nehumánně či ponižujícím způsobem,
- f. nést odpovědnost za každou osobu, která byla omezena Policí České republiky na osobní svobodě,
- g. zachovávat mlčenlivost o informacích zjištěných při služební činnosti,
- h. zásadně odmítat jakékoliv korupční jednání, netolerovat tuto protizákonnou činnost u jiných příslušníků Policie České republiky, odmítnout dary nebo jiné výhody, jejichž přijetím by mohlo dojít k ovlivnění výkonu služby,
- i. zásadně se vyhýbat jakémukoliv jednání, které by mohlo být střetem zájmů

4. Závazkem vůči ostatním příslušníkům Policie České republiky je

- a. usilovat o otevřenou a partnerskou spolupráci,
- b. dbát, aby vztahy byly založeny na základě profesní kolegiality, vzájemné úcty, respektování zásad slušného a korektního jednání; jakékoliv formy šikanování a obtěžování ze strany spolupracovníků či nadřízených jsou vyloučeny,
- c. netolerovat ani nekrýt podezření z trestné činnosti jiných příslušníků Policie České republiky a trestnou činnost neprodleně oznámit; stejně tak netolerovat ani jiné jejich protiprávní jednání či jednání, které je v rozporu s Etickým kodexem Policie České republiky.

5. Osobním a profesionálním přístupem příslušníků Policie České republiky je

- a. nést osobní odpovědnost za svoji morální úroveň a svůj profesionální výkon,
- b. chovat se bezúhonně ve službě i mimo ni tak, aby důstojně reprezentovali Policii České republiky svým jednáním, vystupováním i zevnějškem.

Každý příslušník Policie České republiky, který jedná v souladu se zákonem a Etickým kodexem Policie České republiky, si plně zaslouží úctu, respekt a podporu společnosti, jejíž bezpečnost chrání i s nasazením vlastního života.

Příloha č.2

Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě České republiky z roku 2001

Preambule

Základními hodnotami, které má každý zaměstnanec veřejné správy cítit 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 svou odbornost. Účelem tohoto kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.

Článek 1. - Základní ustanovení

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

Článek 2. - Obecné zásady

Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoli předsudků. Zaměstnanec jedná korektně s ostatními zaměstnanci úřadu i se zaměstnanci jiných úřadů veřejné správy. 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 jakékoli osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

Článek 3. - Střet zájmů

Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoli výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje. 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

Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem. 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

Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností. 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. Pokud je zaměstnanci v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoli výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.

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

Zaměstnanec nevyužívá výhody vyplývající z jeho postavení, ani informace získané při výkonu veřejné správy pro svůj soukromý zájem. Je jeho povinností vyhnout se konfliktům zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou podezření z konfliktu zájmů vyvolat. Zaměstnanec nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoli způsobem spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje. Zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl ani veřejnost, ani ostatní zaměstnance v úřadu. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy zaměstnanec nakládá se vši 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

Zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. V případě, že zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve státním vlastnictví nebo na majetku ve vlastnictví územních samosprávných celků, podvodné či korupční jednání, oznámí tuto skutečnost nadřízenému vedoucímu zaměstnanci, popřípadě příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.

V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, odmítne takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.

Příloha č.3

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 9. května 2012 č. 331

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonost 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 nadřízených 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.

