

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Kateřina Karásková

Etika a etické kodexy ve veřejné správě

Bakalářská práce

Olomouc 2015

Prohlášení o původnosti

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Etika a etické kodexy ve veřejné správě“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 10. 11. 2015

.....

Kateřina Karásková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. za odborné vedení mé práce a za poskytování cenných rad a připomínek.

Obsah

Úvod	5
1 Správa a její principy.....	7
1.1 Vymezení pojmu správa	7
1.2 Soukromá správa	8
1.3 Veřejná správa.....	9
1.4 Státní správa	10
1.5 Samospráva	12
1.6 Principy organizace veřejné správy.....	13
2 Etika ve veřejné správě	16
2.1 Pojem etiky a její význam.....	16
2.2 Princip dobré správy	17
2.3 Etika jako součást veřejné správy	18
2.4 Vztah občanů a veřejných úředníků v České republice	18
3 Etické kodexy ve veřejné správě.....	20
3.1 Vývoj, druhy a principy etických kodexů.....	20
3.2 Etické kodexy v rámci České republiky	22
4 Role veřejného ochránce práv.....	25
Závěr.....	26
Seznam použitých zdrojů	28
Abstrakt	29
Seznam klíčových slov.....	30

Úvod

Z okolního světa, jeho fungování, chování jednotlivců i skupin lze vypožorovat určitá pravidla, bez nichž by nefungovaly lidské vztahy. Každý jednatel si uvědomuje svůj původ, životní cíle, lidskou důstojnost, smysl života a světa odlišně, nicméně i přes různé světové názory lze vypožorovat určitou shodu v chápání těchto či souvisejících hodnot. Je přirozené, že se mezi lidmi vytvořila mravní pravidla, jimiž se mají tendenci řídit jak jednotlivci, tak celá společenství. Člověk postupem biologického a sociologického vývoje hledal optimální formy chování tak, aby žil šťastně a svobodně, čímž došlo k vytvoření tzv. přirozeného mravního zákona. Tento zákon je tvořen nejjobecnějšími neměnnými etickými normami a vychází z lidské přirozenosti. Zavazuje všechny osoby, jelikož je zakódován v každém z nás. V dnešní době se s těmito etickými normami setkáme snad ve všech oblastech lidského života, jimiž jsou například: osobní sféra manželství, rodina, přátelství, lidské vztahy, ekologie, ekonomika, politika, mír, mezinárodní vztahy a další. Vzhledem ke skutečnosti, že je moje práce vedena katedrou správního a finančního práva, zaměřuji se na etiku ve veřejné správě a aspekty s tím související. Toto téma považuji za zajímavé z důvodu jeho aktuálnosti, jelikož je v demokratických zemích v poslední době dáván stále větší důraz na důležitost etického chování politiků a úředníků ve veřejných pozicích. I přes tuto skutečnost jsou však často služby veřejné správy v České republice hodnoceny spíše ekonomicky (efektivnost/účinnost/cena). Považuji tedy za vhodné přiblížit toto téma v následujících kapitolách detailněji.

Hlavním výzkumným cílem této bakalářské práce je zhodnocení fungování veřejné správy z pohledu etiky, analýza současného stavu této oblasti prostřednictvím komparace etických kodexů subjektů a vykonavatelů veřejné správy na různých úrovních administrativní soustavy v České republice s ohledem na koncept dobré správy a důrazem na význam etických kodexů.

Text je pro větší přehlednost členěn na kapitoly a podkapitoly. V první kapitole jsou vymezeny pojmy související se správou včetně jejích principů, jejichž uvedení považuji za nezbytné pro správné uchopení této problematiky. Druhá kapitola je zaměřena na etiku ve veřejné správě, přičemž uvádí její definici, historický vývoj a její vztah ke konceptu tzv. dobré správy. Poslední kapitola popisuje úlohu veřejného ochránce práv v souvislosti s požadavkem dodržování etických pravidel zaměstnanců veřejné správy. Celý text je zakončen závěrem, který tuto problematiku shrnuje a hodnotí, zda bylo dosaženo cílů vytyčených v této práci.

Práce čerpá z odborných publikací a článků, internetových zdrojů a platných právních předpisů. Reflektuje také aktuální postoje některých orgánů veřejné správy a v neposlední řadě

čerpá též z mezinárodních dokumentů zabývajících se problematikou vztahu etiky a veřejné správy včetně korupce.

1 Správa a její principy

Ve většině oborů se vyskytují základní pojmy, které jsou v rámci dané problematiky hojně používané a stěžejní. Stejně tak má i správa své metodiky a principy. Je proto nezbytné představení tohoto pojmového aparátu, systému, principů, jimiž se řídí organizace a subjekty správy. Uvedení těchto základních pojmů je předpokladem pro správné uchopení problematiky etiky ve veřejné správě.

1.1 Vymezení pojmu správa

Termín „správa“ je často používán v různých spojeních: státní správa, veřejná správa či samospráva. Mnoho lidí má o správě určitou představu, nicméně pro účely této práce je nezbytné definovat ji co možná nejkonkrétněji, i když je tento složitý jev těžko vystihnutelný.

V dřívějších dobách byla správa veřejných záležitostí nazývána administrací. Již v roce 1909 byla administrace definována jako „Obstarávání záležitostí správy státní [...] i v životě státním dlužno lišiti obor zákonodárství jakožto projevu vůle státu od oboru výkonu, jenž zahrnuje činy za uskutečněním této vůle předsevzaté. Jest patrno, že výkon dle povahy věci nesmí nikdy odporovati vůli státu, v zákonné formě projevené, dlužno však rozeznávati, zda výkonný nějaký akt se obmezuje na to, podrobiti konkrétný poměr životní pravidlu právnímu, neb zdali jde o činnost takovou, které platné právo jest sice mezí, již překročiti nelze, nikoli však měřítkem výhradným. Výkon rozpadá se tedy na dva velké odbory, z nichž první slove konáním spravedlnosti, druhý správou čili Administrace-cí. [...] Administrace jest činností, kteráž sice pohybovati se musí povždy v mezích zákona a práva, kteráž však uvnitř těchto mezí jest volnou, majíc zřetel k přerozmanitým poměrům a potřebám života skutečného. [...] K provedení úkolů na ni vložených má ovšem Administrace potřebí přiměřených orgánův. Co těch se dotýče, můžeme sobě mysliti ve větších státech organizaci úřadů provedenou buď dle soustavy věcné anebo dle soustavy místní (provinciální). V onom případě podmiňují jednotlivé odbory správy vzhledem k předmětu svému orgány zvláštní; [...] působnost nejvyšších orgánů příslušného odboru vztahuje se pak povždy na celý obvod území státního. Při platnosti soustavy místní jsou však střediskem organizace úřadů ohledy teritoriální; jeden každý úřad vyřizuje správní záležitosti svého obvodu Bez rozdílu předmětu, jehož se týkají, a nejvyšší orgán správní neskládá se ze zástupců jednotlivých oborů, nýbrž z nejvyšších úředníků pro jednotlivé země neb skupiny zemí zřízených.“¹ O 100 let později byla správa vymezena jako „administrativa, administrace – obecné označení institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti týkající se především

¹ OTTO, Jan. Administrace v právě veřejném. In OTTO, J. *Ottův slovník naučný: Ilustrovaná encyklopedie obecných vědomostí*. Svazek 1. Praha: J. Otto, 1888, s. 214 - 215.

veř. záležitostí“.² Obecněji bývá správa chápána jako „činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“.³ Tato činnost se může rozlišovat buď podle subjektů, jichž se dotýká, nebo podle objektů, které ji vykonávají. Správu lze také rozlišit dle materiálního (věcného) a formálního hlediska, přičemž z materiálního hlediska je za správu považována každá záměrná činnost, která se zabývá určitými záležitostmi za účelem dosažení konkrétního cíle.⁴ Z formálního hlediska lze negativním vymezením správu považovat za činnost státu, která není zákonodárstvím či soudnictvím. Je tedy zřejmé, že správou je výkonná funkce státu. Lze tedy shrnout, že správa je institucionalizovaná kontrolní a regulativní činnost týkající se veřejných i soukromých záležitostí, která systematicky, organizovaně, plánovitě a záměrně sleduje určitý cíl a řídí dané záležitosti za trvalým účelem.

Z výše uvedených definic lze dovodit tyto funkce správy: plánovací (stanovení cíle a postupů k jeho dosažení), organizační (zabezpečení zdrojů a podmínek pro výkon naplánovaných činností), příkazovací (rozdělení úkolů mezi podřízené), koordinační (řízení součinnosti jednotlivých pracovníků), kontrolní (ověřování souladu plánu s realitou, případně i přijímání nápravných opatření).

Podle povahy právních vztahů, jejich nositelů a dalších specifických znaků rozlišujeme správu veřejnou/veřejnoprávní a soukromou/soukromoprávní.

1.2 Soukromá správa

Občanský zákoník či právní předpisy regulující dobrovolné sdružování občanů dávají možnost vzniknout korporacím a asociacím, jež jsou nositeli soukromé správy. I když je soukromá správa usměrňována pravidly chování a konání, nelze ji považovat za veřejnoprávní. Soukromá správa totiž souvisí se soukromoprávními vztahy a zájmy daných subjektů, přičemž pouze členové takového subjektu mohou být soukromou správou zavazováni. Tyto osoby se nachází ve specifickém vztahu k dané správě a účastní se jí dobrovolně. Jde například o zaměstnance podniku, členy spolku a podobně. Soukromá správa je řízena právním řádem i vlastními právními akty. V soukromé správě je tedy vyloučeno, aby bylo nějaké rozhodnutí v rozporu se zákonem. I instituce vykonávající správu jsou zákonem vázány. Pokud jde o věci, které nejsou zákonem upraveny, může instituce vydat akt, který reguluje její vnitřní řízení. Jsou to především stanovy a vnitřní organizační řády. Uplatňuje se zde princip „co není zakázáno, je dovoleno“.

² PETRUSEK, Miloslav a kol. Správa. In PETRUSEK, M. *Velký sociologický slovník II p/ž*. Praha: Karolinum, 1996, s. 1212.

³ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné: Právo správní, díl II*. Praha: Jednota právnická, 1906, s. 1.

⁴ WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 110.

1.3 Veřejná správa

Významem veřejné správy je plnění veřejných úkolů nebo činností ve veřejném zájmu a spravování institucí vykonávajících tuto činnost. Nositelé veřejné správy jsou zřízeni zákonem a jsou jím i regulovány. Jsou jimi státní a samosprávné veřejnoprávní korporace (kraje, krajské úřady, obce, obecní úřady, veřejnoprávní fondy, veřejnoprávní oborové a zájmové organizace) které spravují veřejné záležitosti státu ve smyslu služby veřejnému zájmu občanů. Orgány veřejnoprávních korporací jsou většinou voleny občany v souladu s pravidly uvedenými v právním řádu. Zde naopak platí pravidlo „co není dovoleno, je zakázáno“.

Veřejná správa má za úkol chránit veřejný pořádek, zajišťovat bezpečnost obyvatel, bránit stát v případě potřeby, utvářet zahraniční, hospodářskou, sociální, zdravotní a školskou politiku a v těchto sférách působit v rámci náplně její činnosti.

Hlavními (nejdůležitějšími) subjekty veřejné správy jsou: stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a veřejné podniky, fyzické a právnické osoby plnící veřejné úkoly. Tyto veřejné subjekty vykonávají veřejnou správu skrz své vykonavatele.

Veřejná správa disponuje nástroji, díky nimž může vydávat obecně i individuálně závazné právní akty. Obecné právní akty jsou zavazující pro skupinově definované osoby, které nemají k vydávajícímu subjektu žádný určitý vztah. Tyto osoby tedy tvoří okruh obecně určených subjektů. Příkladem lze uvést obyvatele určité obce či regionu, majitele automobilů nebo všechny občany České republiky. Také regulované záležitosti jsou obecné povahy. Individuálně závazné právní akty se vyznačují konkrétním vtažením vydávajícího subjektu a adresáta, přičemž je rozhodováno o konkrétních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Jde například o stavebníka v souvislosti s udělením stavebního povolení.

Veřejnou správu vykonávají orgány veřejné správy, které jsou kompetentní k výkonu veřejné správy ve svěřené oblasti. Kompetence orgánů veřejné správy je tvořena působností a pravomocí. Působnost lze rozdělit dle věcného okruhu činností orgánů veřejné správy (školství, správa vnitřní...) nebo dle území, na kterém orgán nebo úřad vykonává mu přikázanou věcnou působnost. Výjimečně se objevuje i působnost osobní, a to v případech, kdy se řešení určité věcné problematiky neuplatňuje obecně vůči všem subjektům, nýbrž se zadává zvláštnímu správnímu úřadu, který rozhoduje u vybraných kategorií subjektů. Pravomocí pak rozumíme oprávnění orgánu využívat právních prostředků určených k výkonu veřejné moci, přičemž se tento výkon uskutečňuje vydáváním nařízeních, vydáváním opatření, vydáváním správních aktů, uzavíráním veřejnoprávních smluv, správní exekucí a správním dozorem. I některé

soukromoprávní organizace mohou být nadány výkonem některých činností veřejné správy. Toto pověření získají zákonem nebo uzavřením veřejnoprávní smlouvy s orgánem veřejné správy.⁵

1.4 Státní správa

Veřejnou správu lze základně rozdělit na státní správu a samosprávu, přičemž se státní a samosprávná část veřejné správy překrývají. Státní správa je „zvláštním druhem hierarchicky uspořádaného společenského řízení realizovaného státem. Představuje jednu z forem činností státu, a to formu, jejímž posláním je realizace výkonné moci státu. Svou povahou je státní správa organizující a mocensko-ochrannou činností státu, která v sobě spojuje jednak prvky klasického řízení a dále prvky regulace, a to v nejobecnějším chápání těchto pojmů.“⁶ Státní správa je vykonávána orgány státu nebo správními úřady, jako organizačními složkami státu, přičemž může být vykonávána i jinými subjekty na základě zmocnění. V těchto případech jde o tzv. přenesenou (propůjčenou) působnost. V praxi může být na základě výše uvedeného přenesení působnosti vykonavatelem státní správy například orgán místní samosprávy.

Konkrétními přímými vykonavateli státní správy jsou vláda, ministerstva, jiné správní úřady, veřejné ozbrojené sbory nebo jiné veřejné sbory a nezávislé správní úřady.

Dle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vrcholným orgánem výkonné moci vláda. Je složena z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů, kteří řídí jednotlivá ministerstva nebo zastávají důležité funkce mimo ně – tzv. ministři bez portfeje. Rozhodování vlády, jako kolegiálního orgánu, má formu usnesení. Vláda plní funkci normotvornou a řídicí, což se mimo jiné projevuje v řízení podřízených vykonavatelům státní správy. Nepodřízené subjekty a stejně tak i fyzické a právnické osoby jsou pak ovlivňovány zejména vydanými nařízeními a celkovou vládní politikou. Vláda je také na základě čl. 41 odst. 2 Ústavy nadána právem zákonodárné iniciativy, jelikož může podávat Poslanecké sněmovně a Parlamentu návrhy zákonů. Nejvýznamnějším aktem vlády je nařízení vlády, kterým je na základě zákona a v jeho mezích zákon proveden.

Ministerstva jsou ústřední správní úřady s dílčí věcnou působností, jejichž činnost řídí, kontroluje a sjednocuje vláda. Je vedeno ministrem, který odpovídá za jeho chod a jedná v rozsahu působnosti daného ministerstva. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, stanovuje působnost jednotlivých ministerstev a uvádí zásady, kterými mají povinnost se řídit všechny ústřední správní úřady. Právní předpisy, jež může ministerstvo vydávat (na základě ústavního zmocnění čl. 79 odst. 3 Ústavy), označujeme jako vyhlášky, které působí externě vně ministerstva. Naopak interními/vnitřními předpisy nebo

⁵ TOMES, Igor a kol. *Sociální správa: úvod do teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Portál, 2009, s. 19 – 26.

⁶ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 4. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2001, s. 35.

služebními instrukcemi ministerstvo zavazuje nižší správní úřady a subjekty, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti.

Vedle ministerstev rozeznáváme ještě jiné správní úřady s celostátní působností, které jsou rovněž řízeny vládou, avšak v jejich čele stojí vedoucí jmenovaný vládou či prezidentem republiky a jsou úzce specializované na daný obor působnosti.

Dalším druhem jiných správních úřadů s celostátní působností jsou takové úřady, které jsou podřízené jednotlivým ministerstvům. Nemají pravomoc vydávat právní předpisy. Příkladem lze jmenovat Českou obchodní inspekci, Český telekomunikační úřad, Českou správu sociálního zabezpečení.

Projevem vertikální dekoncentrace státní správy jsou územní odborné úřady, jež jsou zřízeny jako územní složky ministerstev či jiných ústředních správních úřadů a jsou tak jejich součástí. Mají omezenou věcnou působnost a mnohdy jsou odlišné i rozsahem působnosti územní. Těmito úřady jsou například báňská správa, plavební správa, celní správa. Vydávají povolení, vybírají poplatky, pokutují a vykonávají kontrolu a dozor. Není jim dána pravomoc vydávat nařízení.

Pokud tak zákon stanoví, mohou státní správu vykonávat i veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory. Mezi jejich činnost v rámci státní správy patří především správní dozor. Ozbrojeným sborem chápeme Policii ČR a neozbrojeným potom Správu požární ochrany. Zvláštní postavení má celní správa, jejíž členové jsou sice oprávněni použít zbraň, nicméně s ohledem na účel její existence jde o správní úřady. Stejně tak mezi ozbrojené sbory jako vykonavatele státní správy neřadíme armádu, protože státní správu ve věcech obrany státu vykonává přímo ministerstvo a jím zřízené organizační složky.

Také státní úřady stojící mimo organizační soustavu státu (označované rovněž jako nezávislé správní úřady) mohou být vykonavatelé státní správy. Jsou to nezávislé složky státu financované ze státního rozpočtu, ale nejsou ze své specializované činnosti odpovědné vládě ani žádnému ministerstvu. Jejich funkcí je dozorová, rozhodovací a sankční činnost. Mezi tyto subjekty patří Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů a další.

Mezi nepřímé vykonavatele státní správy spadají subjekty, na které byl zákonem nebo rozhodnutím učiněným na základě zákona výkon státní správy delegován, to znamená přenesen nebo jim byl propůjčen.

Na základě zákona je typicky výkon státní správy přenesen na orgány krajů a obcí, konkrétně na krajské úřady, radu kraje, orgány kraje, obecní úřady, pověřené obecní úřady, úřady obcí s rozšířenou působností, radu obce, a orgány obce. Dané samosprávné územní celky tedy

vykonávají státní správu v přenesené působnosti v rozsahu, který určí zvláštní zákon. Mohou vydávat nařízení, při jejichž vydávání musí respektovat zákony, interní předpisy vlády a ústředních správních úřadů a návrhy opatření. Činnost spojená s výkonem přenesené působnosti je orgánům obcí a krajů financována příspěvky ze státního rozpočtu. V případě neplnění povinností souvisejících s výkonem státní správy může být subjekt/orgán tohoto výkonu zbaven.

Státní správu mohou na základě zákona nebo rozhodnutí vykonávat také soukromoprávní subjekty. Výkon státní správy je jim propůjčen autorizací či koncesí. Těmito soukromoprávními subjekty mohou být například lékaři vykonávající úřední úkony spojené s jejich povoláním, autorizovaní architekti, zaměstnanci lesní stráže nebo osoby provádějící autorizovanou technickou kontrolu stavu motorových vozidel.⁷

1.5 Samospráva

Samosprávou je zajišťována relativně nezávislá činnost, která má za cíl spravovat vlastní záležitosti veřejného významu. Jejími nositeli jsou subjekty odlišné od státu - obce a kraje, jejichž orgány je vykonávána. Právo na samosprávu je občanům zaručeno v čl. 8 a 99 – 105 Ústavy. Samosprávu lze členit na územní, zájmovou a ostatní, přičemž územní samospráva je vykonávána veřejnoprávními korporacemi územního typu, zájmová samospráva se vztahuje na určité osoby, jejichž okruh je vymezen a do ostatní samosprávy spadá samospráva školská a akademická.

V České republice jsou nositeli územní samosprávy územní samosprávné celky, a to obce (základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší územní samosprávné celky). Každé místo České republiky patří pod samosprávu některé obce. Výjimkou jsou území vojenských újezdů, zajišťujících obranu státu sloužících potřebám ozbrojených sil. V rámci území obcí jsou vykonávány obecní a krajské samosprávné úkoly a v určitých případech i přenesená působnost. Občané obce a kraje tvoří tzv. osobní základ daného území a podílejí se na tvorbě vůle územního samosprávného celku, a to zejména volením do zastupitelstev a občané obcí též hlasováním v místním referendu.

Jak již bylo řečeno výše, jsou vykonavateli samosprávy subjekty odlišné od státu, které nejsou při jejím výkonu podřízeny státním orgánům. Stát může pouze provádět právní dozor nad činnostmi samosprávných korporací. Obec i kraj mají vlastní majetek, se kterým mají povinnost hospodařit v souladu s jejich rozpočtem. V právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů plynoucí.

Jednotlivým orgánům kraje a obce je zákonem stanovena samosprávná působnost, která se projevuje oprávněním vydávat vlastní právní předpisy ve formě obecně závazných vyhlášek.

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo - obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 119 – 128.

Do samostatné působnosti spadají ty záležitosti, které jsou vykonávány veřejnoprávními korporacemi vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jde o činnosti, které jsou územnímu samosprávnému celku „vlastní“ a jsou v zájmu jeho občanů. Některé úkoly jsou plněny dobrovolně (zavedení místních poplatků...), jiné obligatorně na základě zákona (provoz veřejného zařízení...). Územní samosprávný celek může v rámci samostatné působnosti například rozhodovat o vlastní existenci a územních změnách, vnitřní organizaci, rozpočtovém hospodaření, hospodaření s vlastním majetkem, podnikatelských aktivitách, zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí/krajů, zabezpečování místních záležitostí a veřejného pořádku a další.⁸

1.6 Principy organizace veřejné správy

V souvislosti s tématem etiky ve veřejné správě a jejím významem při výstavbě, popřípadě reformě veřejné správy, je nezbytné uvést rovněž principy, které se v rámci organizace veřejné správy uplatňují. Lze říci, že níže uvedené principy jsou doporučeními napomáhajícími náležitěmu institucionálnímu a funkčnímu vytváření organizace veřejné správy a jsou zároveň založené na ověřených postupech organizování správy. Tradičními principy tedy jsou: územní, věcný a funkční princip, centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, princip kolegiální a monokratický, volební a jmenovací a princip nadřízenosti, podřízenosti a nepodřízenosti.

Dle územního principu je působnost orgánu veřejné správy vymezena s ohledem na teritorium, které je nejčastěji v souladu s administrativním členěním státu. Správní agenda je soustředěna k jednomu správnímu orgánu pro určité území. Podle územního principu lze rozeznat orgány s celostátní či regionální působností. V případech, kdy je územní členění odlišné od administrativního členění státu, nese takové území jiné specifické znaky, dle kterých je vymezeno. Jsou to zpravidla chráněné krajinné oblasti a národní parky. U věcného principu je uplatněna stejnorodá či příbuzná správní agenda, která svěřuje do působnosti orgánů veřejné správy záležitosti určitého druhu (školství, doprava...). V souladu s tímto principem může také docházet ke zřizování specializovaných orgánů (Úřad pro mezinárodní ochranu dětí, Ministerstvo dopravy a spojů...). Všechny orgány veřejné správy mají působnost věcnou a zároveň místní, proto se územní a věcný princip uplatňuje vždy v určité kombinaci. Někdy bývá vyčleňován i princip funkční, který se uplatňuje u takzvaných průřezových orgánů zřízených za účelem vytvoření vazby mezi orgány odlišných odvětví veřejné správy.

⁸ Tamtéž, s. 134 – 156.

Princip centralizace představuje soustředění moci, zejména pak rozhodovací pravomoci, u jednoho subjektu veřejné správy, přičemž je vyloučena možnost místní nebo zájmové samosprávy. Tento centrální orgán pak rozhoduje přímo nebo prostřednictvím služebních instrukcí a ovlivňuje tak činnost podřízených orgánů. Moc je v rámci veřejné správy centralizována v rukou státu, který jako nejvýše postavený nadřízený subjekt zasahuje do všech správních činností. Decentralizace naopak znamená přenos částí výkonu veřejné správy ze státu na jiné subjekty (samosprávné orgány) včetně pravomoci a odpovědnosti. Výkon samostatné působnosti samosprávnými orgány je regulován pouze právním řádem bez povinnosti dodržování služebních instrukcí a příkazů vyšší složky správy, jako je tomu při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti. Větší míra centralizace je nezbytná v oblastech náročných na koordinaci, soustředění finančních prostředků a informačních toků většinou spojených s bezpečností státu. K udržení rovnováhy mezi absolutní centralizací a absolutní decentralizací je nutné kombinovat oba principy tak, aby byly úspěšně zvládnuty úkoly veřejné správy jako celku.

Koncentrací a dekoncentrací rozumíme horizontální nebo vertikální slučování či oddělování správních úřadů v důsledku změny jednotlivých úkolů veřejné správy. Delegaci úkolů/funkcí lze provést pouze na základě zákona. Při koncentraci dochází k soustředění úkolů do jednoho úřadu. Může jít o koncentraci horizontální, kdy jsou úkoly soustředěny na jedné úrovni do jednoho orgánu veřejné správy. Příkladem může být sloučení ministerstev. Při koncentraci vertikální jsou úkoly rozděleny mezi nižší a vyšší stupeň v rámci jedné organizační soustavy jejich soustředěním na vyšší úroveň. Dekoncentrací dochází naopak k rozdělení úkolů do více úřadů na stejné úrovni. Pokud jsou funkce rozděleny na více orgánů stejné úrovně, mluvíme o dekoncentraci horizontální, například pokud by bylo ministerstvo rozděleno na ministerstva dvě či více. V rámci vertikální delegace probíhá delegace úkolů z vyššího úřadu na úřad nižší v rámci jedné organizační soustavy, přičemž vztahy nadřízenosti a podřízenosti jsou zachovány. V tomto případě lze jako příklad uvést vztah Finančního ředitelství vůči finančním úřadům.

Kolegiální nebo monokratický princip vyjadřuje způsob, jakým je tvořena vůle správního orgánu - jak přijímá rozhodnutí. Zatímco kolegiální orgán rozhoduje hlasováním kolektivu osob sborově, monokratický orgán je tvořen pouze jednou osobou, jejíž rozhodnutí vyjadřuje vůli orgánu jako celku. Kolegiální orgán se typicky vyskytuje v samosprávě, vládě, Radě pro rozhlasové a televizní vysílání. Monokratickým orgánem je například ministr, který může část své rozhodovací pravomoci delegovat na podřízené, nicméně jeho odpovědnost za jejich rozhodnutí je zachována.

Podle způsobu ustanovení osob do jednotlivých funkcí rozlišujeme princip volební a jmenovací. Zatímco je jmenovací princip ve veřejné správě pravidlem, volba převažuje v oblasti samosprávy.

Princip nadřízenosti vyšších a podřízenosti nižších orgánů veřejné správy se projevuje zejména v oblasti státní správy. Nepodřízenost pak platí pro vztahy v soustavě orgánů územní samosprávy.⁹

⁹ MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, s. 67 – 70.

2 Etika ve veřejné správě

Na nezbytnost dodržování etických pravidel je poukazováno všude kolem nás. Možná se ptáte, proč se vůbec etickými pravidly řídit, proč se chovat tak, abychom činili to dobré a ne to zlé, jak je možné, že se doma i ve světě dějí negativní věci ovlivňující i nás... Člověk si podvědomě uvědomuje, že pro přežití lidstva i smysluplné fungování vztahů je nezbytné hledat a dodržovat primární mravní vědomí a hodnoty. Z vlastní zkušenosti víme, že pokud etická pravidla dodržována nejsou (krádeže, podvody, korupce, znečišťování životního prostředí a mnoho dalších), nastává ve společnosti nerovnováha a v mnohých situacích i chaos. Převážně v politice a ekonomice lze spatřovat viditelné negativní důsledky v situacích způsobených právě absencí etiky.

2.1 Pojem etiky a její význam

Etika je „teorie morálky; filozofická nauka o správném jednání. Hodnotí činnost člověka z hlediska dobra a zla. Na rozdíl od morálky, která je blíže konkrétním pravidlům, se etika snaží najít společné a obecné základy, na nichž morálka stojí, popř. usiluje morálku zdůvodnit. Nazývána též praktickou filozofií (filozofií aplikující určité filozofické koncepce na jednání a život člověka). Rozlišuje se etika autonomní (etické zásady si stanoví sám člověk, popř. sama společnost) a etika heteronomní (mravní zásady a pravidla chápány jako dané z vnějšku, např. Bohem). Etika deskriptivní pouze popisuje mravní jednání a hodnoty, etika normativní usiluje najít a analyzovat normy lidského chování. Individuální etika se zabývá morálními otázkami jednotlivce, sociální etika zkoumá mravní život různých společenství a sociálních skupin. Etika profesní aplikuje obecná etická pravidla na poměry konkrétních oborů lidské činnosti (lékařství, novinářství ap.).“¹⁰ Dále se budeme zaměřovat na etiku v rámci veřejné správy a profesní etiku osob v ní působících.

Člověk vyžaduje ke spokojenému životu společnost druhých lidí. V dnešní moderní době je všem lidem zaručeno právo podílet se na politice (právo volit, být volen, petiční právo, osobní občanská práva...) a tím vytvářet podmínky pro soužití lidí ve společnosti, ve které je moc smysluplně rozdělena tak, aby byl stát funkční jak uvnitř, tak navenek. Etická pravidla se v rámci politiky projevují i v mezinárodních vztazích. K vytvoření a udržení dobrých vztahů ať už mezi lidmi/jednotlivci, tak i mezi státy je nezbytná spolupráce na všech úrovních, a to v souladu s hodnotami, které jsou pro dané subjekty nejvyšší.¹¹

¹⁰ Etika. In: *Všeobecná encyklopedie: ve čtyřech svazcích*. Díl 1 a - f. Praha: Nakladatelský dům OP, 1996, s. 678.

¹¹ ADAMOVIČ, Lenka, DUDÁK, Vladislav, VENTURA, Václav. *Základy filosofie a etiky*. Praha: Fortuna, 1995, s. 144 – 145.

2.2 Princip dobré správy

Jednou ze zásad moderní veřejné správy je princip dobré správy. Právo na dobrou správu zavádí smlouva EU z Nice, patří mezi práva Charty základních práv EU a je součástí Lisabonské smlouvy.

„Koncept dobré správy obsahuje jednak pravidla, zakotvená v právních normách hmotněprávní a procesní povahy, jednak další požadavky, které nezavazují správní orgány k dobrému chování silou právně závazných a vynutitelných norem, ale principů, tvořících standard veřejné morálky a obecné slušnosti na úrovni současného civilizačního vývoje. Výčet těchto požadavků nemůže být úplný, uzavřený. Příkladmo: dodržování zákonnosti, rovné zacházení, vyloučení diskriminace, objektivita a nestrannost, předvídatelnost, legitimní očekávání, přiměřenost, odpovědnost.“¹²

Mnohé služby poskytované veřejnou správou se bezprostředně dotýkají občana, který je objektem výkonu veřejné moci, ale také subjektem práv, jichž se právě prostřednictvím orgánů veřejné správy dovolává.

Nejen v nejvyspělejších zemích se osvědčuje, že dobrá správa předchází mnohým sporům, skandálům, problémům a „válkám“ mezi občany a orgány veřejné správy.¹³

Důležitost jednotlivých hodnot se během vývoje společnosti posunuje. V posledních letech lze pozorovat, že inovace, kvalita a dokonalost jsou hodnoceny mnohdy vážněji než původní demokratické etické hodnoty. Například v současné době je kladen větší důraz na odpovědnost za výsledek než na postup, jakým ho bylo dosaženo.¹⁴ Potřeby státu a občanů se neustále mění, je proto nezbytné, aby byla veřejná správa flexibilní a moderní.

Podle článku 41 Charty základních práv Evropské Unie je právo na dobrou správu jmenováno mezi základními právy, což ukazuje na jeho velký význam.

Liberální demokracie (prosazující odpovědnost, kontrolu a účinnou správu) vyžadují dobrou správu. Za účelem dosažení a udržení těchto cílů je nezbytné, aby byly prosazované relevantní hodnoty uvedené výše vyjádřeny v principech veřejného života, jež jsou právě obsahem etických kodexů uplatňovaných v rámci veřejné správy.¹⁵ Vedle principů dobré správy vytvářejí etická pravidla další nezbytnou součást demokratických kvalit a podporují odpovědnost a transparentnost činnosti orgánů veřejné správy. Dobrá správa a etika správy veřejné se vzájemně doplňují a vychází jedna z druhé.

¹² Čebišová, Taisia. Dobrá správa. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 240.

¹³ KADRNÁČ, Pavel. Úvahy o zásadách a principech dobré správy. In HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 35.

¹⁴ POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 141.

¹⁵ CHAPMAN, Richard. Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí. In CHAPMAN, Richard (ed). *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2003, s. 260.

2.3 Etika jako součást veřejné správy

Pro veřejnou správu, stejně jako i pro jiné oblasti lidské činnosti se obecně předpokládá, že budou aplikována určitá morální pravidla. Obyčejně je občanů očekáváno podněcování spravedlnosti, čestnosti, rovnosti a žádoucí chování úředníků ze strany vlády. Velký důraz je v souvislosti s „úřednickou“ etikou kladen na odpovědnost a další hodnoty. Není-li jednání ať už politika nebo úředníka odpovědné, s jistotou ho nelze považovat za etické. Společenské morální standardy jsou tímto reflektovány v kvalitě vlády a její správy. V rámci výkonu veřejné správy je nutné, aby byli úředníci loajální jak ke svému nadřízenému, tak k ministrovi a vládě a současně i k veřejnosti. I když je úředník povinen jednat v souladu se zákony a služebními pravidly, může se stát, že se dostane do konfliktu s vlastním svědomím. Kernaghan¹⁶ tvrdí, že těmito pravidly lze zlepšit etické postoje a chování veřejných úředníků:

- přijetí pravidel v písemné podobě a zejména etických kodexů,
- vzdělávání před nástupem do veřejné služby a návštěva průběžných školicích seminářů během výkonu zaměstnání,
- vliv modelového postavení nadřízených zaměstnanců vůči podřízeným.

Skandály politiků, vysoce postavených pracovníků veřejné správy, ale i podnikatelé ve sféře obchodní podněcují laickou i odbornou veřejnost k bouřlivým diskuzím ohledně zdokonalování vládnutí a fungování veřejné správy, dodržování právních předpisů a celkové dodržování určitých hodnot a etických pravidel. Selhání a poklesy proti nejvyšším standardům veřejné správy nezůstávají také bez povšimnutí sdělovacích prostředků. Společnost postupným vývojem dospěla k poznání, že etika je nezbytným instrumentem k dosažení zdravé a fungující veřejné politiky, jelikož přímo ovlivňuje život občanů. Stěžejním faktorem v porozumění etiky veřejné správy je politické prostředí, které vytváří rámec pro veřejnou správu a podmiňuje její praxi. Úlohou etiky je vyvíjet pozitivní veřejnou kulturu, která odsuzuje korupci a podporuje dobrou správu. Za pomoci modelového chování politických představitelů utužujících etiku ve společenském životě všech občanů lze dosáhnout fungujícího státu.

2.4 Vztah občanů a veřejných úředníků v České republice

Občan České republiky vesměs vnímá úředníka spíše nedůvěřivě. Důležitým faktorem v pohledu občana na úředníka je jistě historický vývoj veřejné správy, která se začala formovat po první světové válce. Před tím znázorňovalo úřednictvo poddanost české země cizí moci. Není tedy divu, že Čechy bylo na úředníky pohlíženo s neoblibou až nepřátelstvím. Po první světové

¹⁶ Profesor Kenneth Kernaghan byl významnou vědeckou osobností v oblasti politických věd a managementu, který působil na Brock University v Kanadě. Mimo jiné se zabýval udržením a zdokonalováním etického chování úředníků.

válce a vzniku samostatného demokratického státu přetrval jakýsi nezájem o moc veřejnou, což je evidentně viditelné i v první Československé ústavě, dle které jsou pravomoci výkonné moci ve značném nepoměru vůči moci zákonodárné a soudní. Dvacetiletá samostatnost Československého státu byla příliš krátkým obdobím na to, aby si státní zaměstnanci mohli získat větší všeobecnou důvěru.

Ani více než čtyřicetiletá vláda komunistické strany nedopřála vývoji veřejné správy pozitivní směr, jelikož státní služba byla zcela zrušena a „nepohodlné“ osoby nahrazeny z hlediska režimu „důvěryhodnými“ lidmi. Takovýto stav zapříčinil totální degradaci a deformaci státní správy.

Není proto divu, svržení totalitní vlády v roce 1989 zapříčinilo obtížné reformování veřejné správy, což na některých úřadech zanechalo stopy dodnes. Tento ne zcela ideální stav je nepochybně brzdou dalších snah o reformu veřejné správy (včetně začlenění etických kodexů) i zpomalením možnosti změny konstantního názoru veřejnosti na její fungování.

3 Etické kodexy ve veřejné správě

Vznik etických kodexů ve veřejné správě (zejména ve státní správě) je dle převládajícího názoru důsledkem vzrůstajících požadavků veřejnosti volající po větší odpovědnosti, efektivnosti, integritě, etických standardech a porozumění veřejných úředníků v souvislosti s požadavky občanů.

3.1 Vývoj, druhy a principy etických kodexů

V dnešních vyspělých zemích jsou etická pravidla upravována etickými kodexy. Některé jsou závaznými a tudíž vynutitelnými/sankcionovatelnými právními normami, jiné existují ve formě obecného dokumentu postrádajícího formu právní normy. V tomto případě sice nelze neodpovídající chování úředníka právně postihnout, na druhou stranu je ale jednodušší a rychlejší takovýto kodex dle potřeby měnit.

Různé typy etických kodexů lze rozlišit i dle jejich rozsahu. V rámci různých států existují kodexy vztahující se na všechny úředníky dané země, jinde jsou speciální etické kodexy vydávány jednotlivými ministerstvy, případně dalšími orgány veřejné (státní) správy. Obecné kodexy etiky zpravidla obsahují obecné hodnoty a kritéria, speciální kodexy jsou vydávány konkrétním orgánem právě proto, aby mohly upravovat specifické otázky a potřeby dané instituce.¹⁷ Etické předpisy a pravidla by ale neměly být až příliš přesné a striktní. Je nezbytné zajistit, aby bylo diskreční rozhodování opravdu rozhodováním na základě volného správního uvážení a tím byl zachován neodstranitelný lidský element prostupující celou soustavou veřejné správy.¹⁸

„Kodexy etiky v obecné podobě mohou například obsahovat minimální standardy chování týkající se těchto otázek:

- přijímání darů a jiných požitků, jako odměn, plateb, pohoštění,
- využívání úředních informací,
- užívání služebního majetku či zařízení,
- prospěchu ze služebních cest,
- užívání hromadných kreditních karet,
- práce mimo veřejnou službu,
- restrikce týkající se zaměstnání po ukončení veřejné služby,
- zvláštních podmínek (povolení) při odchodu z veřejné služby do ziskového sektoru,
- účasti na politické práci,
- práce pro vládu,

¹⁷ VIDLÁKOVÁ, Olga. Kodexy etiky jako součást reformy veřejné správy. *Veřejná správa*, 2000, č. 16 (příloha).

¹⁸ CHAPMAN: *Etika ve veřejné službě*..., s. 260.

- práce pro veřejnost,
- konfliktu zájmů – finančních a osobních.

Na základě těchto standardů jsou pak zpracována ustanovení kodexů, jež příkazují veřejným úředníkům dodržovat zásadní hodnoty.¹⁹

V České republice byl (kromě požadavku občanů) popudem k formování etických pravidel projekt zaštitovaný Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD), jejímž členem je Česká republika od roku 1995. Na základě výzkumu byla v rámci tohoto projektu definována tzv. etická infrastruktura. Ta je popsána jako celistvý integrovaný systém, který je díky vzájemné interakci a souladu jednotlivých oddělených funkcí a prvků, z nichž je tvořen, stabilní. Jednotlivé prvky se vzájemně posilují a jsou k sobě komplementární. Výstupem z tohoto projektu bylo Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě, které bylo přijato Radou OECD v roce 1998. Spolu s ním obdržely členské státy požadavek na podání zprávy o tom, jak se jim povedlo zavedením vlastních etických kodexů s vnitrostátními etickými problémy vypořádat, a to vše do dvou let. Doporučení obsahuje dvanáct principů, které mají být vodítkem členských zemí při formování a zavádění etických pravidel ve snaze vylepšit vnitrostátní etické prostředí.

Mezi principy řízení etiky dle výše uvedeného Doporučení patří:

„- Etické standardy pro veřejnou správu musejí být jasné

Veřejní úředníci musejí znát základní principy a standardy, jež se očekávají, že budou uplatněny v jejich činnosti, jakož i meze přijatelného chování. K tomu mají sloužit kodexy etického chování.

- Etické standardy musejí být zakotveny v právu

Důraz se klade na to, aby zákony vytvářely dostatečný právní rámec pro vedení, kontrolu, disciplinární a trestní postihy nesprávného chování správních úředníků.

- Úředníci veřejné služby musejí mít k dispozici etické vedení

Zde hraje hlavní úlohu vzdělávání a školení úřednictva v etickém chování a rovněž etika vedoucích a poskytování jejich rad úředníkům v této oblasti.

- Úředníci veřejné služby musejí znát svoje práva a povinnosti, jsou-li obviněni z nesprávného postupu

Ochrana úředníků spočívá v existenci přesně psaných pravidel, v tom, aby s nimi byli seznámeni a aby jich bylo správně užito.

- Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné služby

Jde o osobní příklad politiků stejně jako o jejich zasazení prosadit legislativní a institucionální předpoklady k posílení etiky ve veřejné správě.

- Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole

¹⁹ VIDLÁKOVÁ: *Kodexy etiky jako součást...*

Jde o transparentní a demokratické procesy, přístup veřejnosti k informacím a uznání úlohy aktivních a nezávislých médií.

- Musí být jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem

Existence a dodržování jasných pravidel, například v oblasti veřejných zakázek aj. Růst těchto vzájemných vztahů vyžaduje zdůraznit význam hodnot veřejné správy a vyžadovat, aby partneri ze soukromého sektoru je plně respektovali.

- Vedoucí pracovníci se musejí sami chovat eticky a podporovat etické chování

Významná je modelová role manažerů v etickém chování, zejména pokud jde o jejich profesní vztahy k politickým vedoucím, ostatním zaměstnancům a občanům.

- Politika řízení, postupy a praxe musí podporovat etické chování

Nestačí, aby úředníci veřejné služby se chovali pouze tak, aby přímo neporušovali zákon (minimální standard). Proto při řízení je třeba artikulovat soubor hodnot veřejné správy, k nimž úředníci musejí směřovat.

- Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování

Personální a platová politika musí být taková, aby vytvářela vhodné prostředí pro etické chování úřednictva.

- Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti

Jde o odpovědnost úředníků vůči představeným i vůči občanům. Odpovědnost musí být zaměřena jak na etické chování, tak i na dosahování výsledků. Mechanismy musí sloužit jak vlastnímu úřadu, tak i celé vládě a umožňovat kontrolu.

- Musejí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování

Těmi jsou mechanismy pro odhalování provinění a jejich monitorování. I zde je důležitá úloha vedoucích, aby správně zhodnotili vzniklou situaci.²⁰

3.2 Etické kodexy v rámci České republiky

Ne všechny případy jsou pokryty základními etickými normami, a pokud ano, tak ne vždy zákonem. Z části jsou etická pravidla zakomponována v několika právních předpisech (např. v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce) nebo jsou obsahem vnitřních předpisů jednotlivých správních úřadů. Absence etických norem, které by definovaly žádoucí chování úředníků, zamezuje jejich vynucování a případnému posunu vpřed. O efektivních sankčních mechanismech nelze rovněž mluvit.²¹ Pokud vedle sebe existují kodexy etiky i zákony o státní službě, nelze to považovat za nadbytečnou úpravu. Etické kodexy musí

²⁰ POMAHAČ, VIDLÁKOVÁ: *Veřejná správa*, s. 145 - 146.

²¹ KADRNÁČ. *Úvahy o zásadách...*, s. 35.

samozřejmě korespondovat se zákonnou úpravou. To ale nevylučuje možnost či dokonce vhodnost jejího doplnění na úrovni konkrétního orgánu státní správy nebo jiné veřejnoprávní instituce.²²

I když v naší zemi neexistují etické kodexy jako takové ve formě právních předpisů zákonné úrovně, inspirovala se vláda dvanácti principy Doporučení o zdokonalení etického chování ve veřejné službě. Dne 21. 3. 2001 se Česká republika přijetím usnesení vlády s názvem Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě přiblížila úrovni zemí Evropské unie v této oblasti. Zmíněný kodex nesl znaky charakteristické pro obecné druhy kodexů a obsahoval zásady chování veškerého úřednictva včetně vymezení neetického jednání zaměstnanců veřejné správy mezi sebou, s nadřízenými či s občany.

Postupným vývojem byl dán vznik nynějšího Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, který byl dne 9. 5. 2014 schválen usnesením vlády. Stalo se tak především z důvodu nedostatečné úpravy antikorupčních preventivních opatření v předchozím kodexu z roku 2001. Předchozí kodex také trpěl množstvím chyb, které bylo nezbytné odstranit. Zároveň však nový kodex zachoval fungující a ověřené principy. Tento kodex nemá povahu závazné právní normy, nicméně jeho dodržování přispívá k vyšší kulturní úrovni vzájemných vztahů občanů a zaměstnanců v oblasti veřejné správy. Neméně podstatným bodem nového etického kodexu bylo stanovení možnosti ostatních úřadů (ústředních orgánů státní správy) vytvořit a veřejně publikovat vlastní etický kodex.

Tímto způsobem jsou v rámci českého právního řádu zastoupeny kodexy obecné i specifické povahy. Mimo výše zmíněné bylo zaměstnancům veřejné správy nově objasněno, jak se vyvarovat situacím, ve kterých by mohlo dojít ke střetu soukromého zájmu se zájmem občanů a jak v takové situaci postupovat.²³ Dle mého názoru je poslední bod upraven nedostatečně, a to z důvodu bezvýhodného postupu úředníka v případě, že je jeho povinnost upozornit na korupční jednání svého nadřízeného, zatímco tento nadřízený je osobou, o níž je zpráva podřízeným úředníkem podávána. Úředníkovi je tento novým kodexem požadovaný postup zcela znemožněn již (ne)smyslnou situací jako takovou. Můžeme ji proto přirovnat k začarovanému kruhu.

Vedle Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy z roku 2014 byly v České republice přijaty následující kodexy:

- Etický kodex Policie České republiky,
- Etický kodex sociálních pracovníků České republiky,
- Etický kodex Univerzity Karlovy v Praze,

²² VIDLÁKOVÁ: Kodexy etiky ...

²³ Etický kodex úředníků schválen vládou. *Právní zpravodaj*, 14. 5. 2012.

- Etický kodex zaměstnanců ČR - Ministerstva financí,
- Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR ...

Tyto kodexy upravují chování úředníků správního orgánu, který byl zřízen pro výkon činnosti v dané oblasti veřejné správy. Jejich obsah tedy odpovídá zaměření zaměstnanců konkrétního správního orgánu, který daný kodex vydal. Všem etickým kodexům je ale společné kladení důrazu na zásady zákonnosti činnosti zaměstnanců veřejné správy, jejich čestné, nestranné a efektivní chování, na ochotu a slušnost během jednání s jinými kolegy či s občany.

Státy Evropské unie by měly vést dialogy o výhodách a nevýhodách přijatých etických kodexů v jejich zemích a tím analyzovat efektivitu jednotlivých přístupů, strategií a nástrojů použitých k upevnění etických pravidel ve veřejné správě. Z výsledků takovýchto debat o zkušenostech jednotlivých vlád je možné vyvodit závěry určitého poučení či návrhy na zlepšení nynějšího stavu.

Uvedení etického chování na vyšší úroveň by dále mělo napomoci ke snížení korupce. Česká republika se celosvětově v roce 2014 dle hodnocení Indexu vnímání korupce umístila na 53. místě, kdy dosáhla hodnocení 51 bodů. S obdobným hodnocením lze zmínit Gruzii, Malajsií, Samou, Slovensko a Bahrajn. Mezi evropskými státy²⁴ je Česká republika na 25. místě, což je pozice za Maďarskem a před Slovenskem.²⁵

²⁴ V uvedené souvislosti rozuměj členské státy Evropské unie spolu s Norskem, Švýcarskem a Islandem.

²⁵ Transparency International. *Corruption perceptions index 2014*. Berlin: International Secretariat, 2014. Dostupné na <http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2014_CPI_Brochure_EN.pdf>.

4 Role veřejného ochránce práv

Vůle a přesvědčení jednotlivých lidí dodržovat etické kodexy, které nejsou právním předpisem, se odvíjí od vyspělosti dané společnosti. Ve vyspělých zemích, které ctí etická pravidla, není nutné kodexy etiky přijímat ve formě právně závazných norem. Společnost k jejich dodržování přistupuje automaticky jakousi přirozenou cestou.

V těchto zemích jsou rovněž určité funkce, které nedisponují vynutitelnými prostředky k sankcionování nedodržení pravidel, jednoduše respektovány obyvatelstvem. Typickým příkladem je instituce veřejného ochránce práv, jehož působení je ve vyspělých zemích mnohem efektivnější než v zemích s nižší kulturní úrovní společnosti, a to i přes skutečnost, že ombudsman nemá trestní pravomoc a je vnímán jako instituce morální. Právě veřejný ochránce práv přispěl svou snahou ke vzniku etického kodexu, a to v souvislosti s institutem dobré správy upraveným v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Úkolem veřejného ochránce je mimo jiné výkon kontrolní činnosti nad postupy veřejné správy, čímž má být eliminována četnost vzniku konfliktů mezi veřejnou správou a občanem. Častým obsahem stížností, které veřejný ochránce práv řeší, jsou právě problémy vzniklé z porušení etických pravidel ze strany úředníka/ů, a to na všech úrovních veřejné správy.²⁶ I nynější veřejná ochránkyně práv dbá na dodržování etických pravidel zaměstnanci veřejné správy. Pomáhá zlepšovat činnost orgánů veřejné správy pomocí upozornění na oblasti, které je potřeba zlepšit, a to prostřednictvím doporučených kroků umožňujících sjednat nápravu v konkrétních případech.

²⁶ LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Personalistika ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 14.

Závěr

Hlavním cílem této práce bylo zhodnocení fungování veřejné správy z pohledu etiky, analýza současného stavu této oblasti prostřednictvím komparace etických kodexů subjektů a vykonavatelů veřejné správy na různých úrovních administrativní soustavy v České republice s ohledem na koncept dobré správy a důrazem na význam etických kodexů.

Popisem jednotlivých pojmů používaných v souvislosti s etikou ve veřejné správě byla přiblížena celá problematika nejen z pohledu právního, ale též historického. Z mého podrobného studia této právní a sociální oblasti plyne, že pokud nastane situace, která si vyžaduje zakotvení určitých společenských pravidel, většinou je v demokratickém prostředí řešena politickou dohodou, návrhem řešení nastalého problému či zakročením kompetentního orgánu. Často se však setkáváme s prosazením skupinových či soukromých zájmů, které jsou nám vnuceny jako zájmy veřejné. V mnoha případech se tak stává v důsledku uplatnění nekalých praktik, kterými jsou lobbying a korupce. Nastavení vynutitelných pravidel chování prostřednictvím právních norem je nezbytné, avšak ne dokonale fungující. Společnost je totiž vždy o krok dále, než je zákonodárce. Kromě právních principů se ve veřejné správě uplatňují i principy vycházející z filozofie, ekonomie, politiky a v neposlední řadě etiky. I když tyto principy nejsou vždy zakotveny v zákonech, neznamená to, že by měly menší význam nebo nemusely být dodržovány.

Důležitost existence etických norem je mimo jiné zdůrazněna tím, že nalézá své místo v řadě mezinárodních dokumentů evropské i celosvětové úrovně. V českém právním řádu nalézá také své místo, a to jak v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy, tak v rámci celé České republiky. Etická pravidla posilují osobnostní práva člověka jako občana a zvyšují jeho ochranu před neoprávněnými zásahy ze strany státu stejně tak jako chrání práva zaměstnanců veřejné správy.

Pro dokreslení celkové funkčnosti a efektivity etických kodexů bylo v této práci také poukázáno na význam činnosti ochránce veřejných práv a na Index vnímání korupce z roku 2014.

Shrnutím výše uvedeného lze dospět k závěru, že nynější právní úpravu související s touto problematikou je možné považovat za vyhovující, už jenom z důvodu, že stěžejní dokument - Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy - byl přijat v nedávné době (roku 2014). Samozřejmě je vždy co zlepšovat, nicméně si myslím, že dodržování etických pravidel, zejména pak těch protikorupčních nelze dosáhnout dokonalými etickými kodexy. Jedinou možnou cestu sledávám v přehodnocení morálních hodnot každého občana České republiky včetně těch, kteří zastávají vysoké pozice soukromého i veřejného sektoru. Jsem přesvědčena, že vyšší kulturní

úrovně musí každý občan a tedy i stát dosáhnout postupným dozríváním a poučením z chyb učiněných v minulosti.

Je pouze na občanech, jakým směrem se bude dále etické chování jimi zvolených představitelů ubírat a na správních orgánech, jakým způsobem se budou jejich zaměstnanci chovat. Ideálního stavu nejspíše nebude možné dosáhnout bez tlaku zdola, kdy by měli o pokrok usilovat především občané a úředníci, zvláště pak ti, kteří již nějakou zkušenost s neetickým chováním mají.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, učebnice, odborné slovníky:

- ADAMOVIÁ, Lenka, DUDÁK, Vladislav, VENTURA, Václav. *Základy filosofie a etiky*. Praha: Fortuna, 1995, 152 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo - obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.
- CHAPMAN, Richard. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2003, 263 s.
- LEŠTINSKÁ, Vlasta, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Personalistika ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 117 s.
- MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, 112 s.
- OTTO, J. *Ottův slovník naučný: Illustrovaná encyklopedie obecných vědomostí*. Svazek 1. Praha: J. Otto, 1888, 970 s.
- PETRUSEK, M. *Velký sociologický slovník II p/ž*. Praha: Karolinum, 1996, 1627 s.
- POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Věřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, 278 s.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné: Právo správní, díl II*. Praha: Jednota právnická, 1906, 416 s.
- HRABCOVÁ, Dana. *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 265 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: Obecná část*. 4. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2001, 224 s.
- TOMEŠ, Igor a kol. *Sociální správa: úvod do teorie a praxe*. 2. vydání. Praha: Portál, 2009, 304 s.
- *Všeobecná encyklopedie: ve čtyřech svazcích*. Díl 1 a - f. Praha: Nakladatelský dům OP, 1996, 787 s.
- WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, 339 s.

Odborné časopisy:

- VIDLÁKOVÁ, Olga. Kodexy etiky jako součást reformy veřejné správy. *Věřejná správa*, 2000, č. 16 (příloha).
- Etický kodex úředníků schválen vládou. *Právní zpravodaj*, 14. 5. 2012.

Internetové zdroje:

- Transparency International. Corruption perceptions index 2014. Berlin: International Secretariat, 2014. Dostupné na http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2014_CPI_Brochure_EN.pdf.

Abstrakt

Cílem této práce bylo zhodnotit fungování veřejné správy z pohledu etiky, analyzovat současný stav v této oblasti veřejného prostoru prostřednictvím komparace etických kodexů vytvořených subjekty a vykonavateli veřejné správy na různých úrovních administrativní soustavy v České republice. To vše s ohledem na koncept dobré správy. Dále byl zdůrazněn význam etických kodexů jako takových. Vztah občana a úředníka nebyl v minulosti postaven na důvěře, byl dokonce až nepřátelský. Dnes tomu bohužel není o moc lépe. Jak etické kodexy přijaté za účelem zlepšení pohledu občanů na fungování veřejné správy, tak právní řád České republiky od dob jejího vzniku nevlídný názor občanů nezlepšily. Nejvýznamnějším kodexem je Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, z něhož vychází většina kodexů upravujících pravidla chování v rámci specifických oblastí veřejné správy. Dá se říci, že zmíněný etický kodex tvoří jednotící prvek celé vnitrostátní úpravy. Postavení občana i úředníka jsou v dnešní době posíleny právně nezávaznými etickými kodexy a je pouze otázkou času, kdy budou etická pravidla uznávána a dodržována s takovou samozřejmostí, jako by šlo o dokumenty zákonné síly.

Abstract

The aim of this thesis was to evaluate functioning of public administration from the perspective of ethics, to analyse current situation in this field of public spaces by comparison of codes of ethics made by subjects and implementers within different levels of Czech administrative system. Account is also being taken of good governance concept and the importance of codes of ethics. Relationship between citizen and official was not trustful, not even friendly in the past times. Even ethical codes and laws which were adopted in order to enhance harsh opinion of public did not help to change the situation very much nowadays. The most important ethical code is Ethical code of officials and employees of public administration. A lot of another codes which are specialized in various public areas rose out of this general code so it may be said that aforementioned codex forms unifying component of whole national regulation. The statuses of citizen and official are strengthened by non-legally binding ethical codes these days. It is open to question when will the ethical rules be respected and observed in the same obvious way as the legal rules are.

Seznam klíčových slov

Soukromá správa

Veřejná správa

Statní správa

Místní samospráva

Etika

Dobrá správa

Etické kodexy

Veřejný ochránce práv

Keywords

Private administration

Public administration

Civil service

Local administration

Ethics

Welfare governance

Codes of ethics

Ombudsman