

**Západočeská univerzita v Plzni**

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

**Bakalářská práce**

Etika úředního jednání

Předkládá:

Marie Poppová

Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Tomáš Louda, CSc.

zadání bakalářské práce

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Etika úředního jednání“ zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro tuto práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Kralovicích dne 25. 3. 2013

.....

Ráda bych poděkovala svému vedoucímu práce panu JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc., za skvělou spolupráci, čas, který si na mě udělal a za cenné rady, které mi poskytnul. Současně ale nesmím zapomenout na pana JUDr. Petra Trinera, ředitele Úřadu správních agend Magistrátu města Plzně, kterému též děkuji za velice praktický rozhovor včetně poskytnutí informativních podkladů.

## OBSAH

<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....</b>	<b>3</b>
2.1.1. ZÁKLADY BYROKRACIE A ORGANIZACE.....	3
2.1.2. SPRÁVA A VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	4
2.1.3. VEŘEJNÁ SPRÁVA VE SMYSLU MATERIÁLNÍM A FORMÁLNÍM .....	6
2.1.4. DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	7
2.1.5. PRÁVNÍ ZÁKLAD ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ STRUKTURA .....	8
2.1.6. ORGANIZAČNÍ KRITÉRIA .....	9
2.1.7. REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE .....	10
2.1.8. DEMOKRACIE JAKO PŘEDPOKLAD EXISTENCE VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	11
2.1.9. OBČAN A VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	13
2.1.10. GOOD GOVERNANCE .....	15
<b>3. ETIKA ÚŘEDNÍKA.....</b>	<b>22</b>
3.1.1. PSYCHOLOGICKÉ ASPEKTY JEDINCE .....	22
3.1.2. PŘEDPOKLADY ÚSPĚŠNÉHO JEDNÁNÍ .....	23
3.1.3. ETIKA A MORÁLKA JAKO FILOZOFICKÁ DISCIPLÍNA .....	24
3.1.4. ETIKA, MORÁLKA A PRÁVO.....	26
3.1.5. LIDSKÉ ZDROJE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	28
3.1.6. POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	31
3.1.7. AKTUÁLNÍ MOŽNOSTI PRÁVNÍ ÚPRAVY POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ .....	34
3.1.8. NÁSTROJE ETICKÉHO ŘÍZENÍ .....	39
3.1.9. ETICKÉ KODEXY .....	40
<b>4. KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ.....</b>	<b>41</b>
4.1.1. KORUPCE A ÚPLATKÁŘSTVÍ JAKO SPOLEČENSKÝ PROBLÉM.....	41
4.1.2. CHARAKTERISTIKA KORUPCE A ÚPLATKU.....	42
4.1.3. TYPY KORUPCE.....	44
4.1.4. PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	47
4.1.5. KORUPCE V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU.....	48
<b>5. ZÁVĚR.....</b>	<b>53</b>
<b>6. RESUMÉ .....</b>	<b>56</b>
<b>7. SEZNAM PRAMENŮ.....</b>	<b>57</b>
<b>8. PŘÍLOHY.....</b>	<b>62</b>

Seznam zkratk

# 1. Úvod

Tématem této bakalářské práce je etika úředního jednání, která je zcela nezbytným prvkem a zároveň součástí veřejné správy v České republice. Cílem této práce je především zhodnocení současného stavu veřejné správy včetně základních atributů, které k etice úředního jednání jednoznačně patří.

Etiku úředního jednání ovlivňuje v jisté míře demokratická společnost, přičemž úroveň etického jednání reflektuje historické souvislosti, životní úroveň společnosti, tradice, zvyky, morální postoje včetně právního řádu daného státu. Právě tyto souvislosti také poukazují na to, jak daná společnost ovládá prvky etického jednání a do jaké míry je schopna tyto zásady ctít a dodržovat. Potřebnost tohoto tématu je ovlivněna současným procesem globalizace, propojování ekonomiky či sbližováním právních řádů v rámci členství České republiky v Evropské Unii, s čímž úzce souvisí povinnost implementace evropského práva do právního řádu naší země.

Důležitost tohoto tématu tkví především ve snaze obnovit úroveň etických hodnot a správní kultury, která se v dnešní společnosti spíše vytrácí. Právě tento problém je nutno řešit způsobem, jenž by stanovil nové hodnoty, které by odpovídaly potřebám dnešní společnosti. Etika úředního jednání není úzkým tématem, jelikož zahrnuje vedle etických hodnot a principů komplexnější témata, například oblast pravomoci, působnosti, rozhodovacích procesů, kontroly a dohledu, vzdělávání a odpovědnosti včetně stanovení práv a povinností. Veřejná správa je soudobou společností chápána jako úřednický aparát, jenž zabezpečuje správu věcí veřejných a poskytuje tak službu veřejnosti. Každý úředník, který disponuje rozhodovací pravomocí má povinnost rozhodnout v souladu s právními předpisy, avšak vedle striktního dodržení právních norem existuje institut správního uvážení. Institut správního uvážení, jinak řečeno diskreční pravomoc, je stěžejní složkou rozhodování a znamená tak především, možnost orgánu zvážit všechny okolnosti daného případu a zvolit variantu, která se zdá být nejlepším řešením. Proto tento institut významově souvisí s interpretací a aplikací právních norem správního práva.

Součástí této práce je také téma korupčního jednání a korupce obecně. Otázka korupce ve veřejné správě tak otevírá prostor pro občanské a politické diskuze, strategie Vlády České republiky a analýzy nevládních organizací, přičemž tyto iniciativy podporují boj proti korup-

ci. Důležitým nástrojem etického jednání s protikorupčním efektem, jsou etické kodexy. Etické kodexy mají povahu interních normativních instrukcí, avšak jejich důležitost spočívá v usměrňování chování úředníka ve vztahu k veřejnosti a přispívá k řádnému rozhodování tak, aby bylo rozhodnuto v souladu s veřejným zájmem. Občané mají právo, aby ve skutkově podobných případech bylo rozhodnuto podobně, což předchází nedůvěře občanů ve veřejnou správu jako takovou. Cílem veřejné správy je tedy zvýšení spolehlivosti, efektivnosti, transparentnosti, profesionalizace a otevřenosti občanům.

## 2. Pojetí veřejné správy

### 2.1.1. Základy byrokracie a organizace

Základem úřadů a institucí je pravidlo, že tyto instituce a organizace si můžeme vymezit na základě určitých znaků. Jedním z důležitých znaků těchto organizací je jejich formální vymezení (jde o formální organizace). Formální organizace se jeví jako prostředek, jenž bývá uměle vytvořen pro koordinování, řízení a usměrňování určitého počtu lidí pro dosahování určitých cílů, úkolů či zájmů. Jako formální organizace se v dnešním světě vyskytují snad všechny instituce kolem nás, ať už je to na úrovni školství, zdravotnictví či právě na úrovni veřejné správy. Formální organizace je tedy doopravdy „*uměle ustavený sociální útvar vybavený formalizovanými procedurami za účelem mobilizace a koordinace kolektivního úsilí k dosažení stanovených cílů.*“<sup>1</sup> S počtem formálních organizací tak ale roste i byrokratický mechanismus, přičemž může tento mechanismus vyvolat i různé dysfunkce (špatné a pomalé rozhodování, netransparentnost, úplatkářství).

Důležitým klasikem zabývajícím se problematikou formální organizace byl německý historik a sociolog Max Weber. Poukázal na důležitý znak, který byl základem jakékoliv formální organizace. Byl přesvědčen, že základním znakem organizace je určitý stupeň nadřízenosti a podřízenosti osob, čili poukázal na nerovný vztah mezi těmito jednotlivci. S touto tezí souvisí Weberova typologie panství. Pod pojmem panství je nutno si představit, že vládce (pán) má moc, prostřednictvím které může tyto organizace usměrňovat či ovládat. Dle Webera existují tři typy panství, a to tradiční, charismatické a legální. V čele tradičního panství je vládce, jehož moc je stanovena přirozeně (například stařešina kmene) a i normy usměrňující společnost mají základ ve víře či tradici. Tradiční panství můžeme označit jako patrimonální byrokracii. Této patrimonální byrokracii chybí rysy moderní společnosti a to především pevná organizace a stanovení kompetencí či odbornosti úředníků. Vládce zpravidla ustanovuje úředníky na základě svého volného uvážení. Panství charismatické se vyznačuje tím, že si společnost zvolí svého zástupce a věří v jeho „neobyčejné“ schopnosti (například vlastnosti vojenské, náboženské), které tak působí oddanost společnosti přímo tomuto pánovi. Panství legální se vyznačuje prvkem uměle vytvořené organizace, existují zde uměle vytvořené neo-

---

<sup>1</sup> KELLER, J. *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996, s. 13



sobní předpisy, jež usměrňují chování společnosti. Dle Webera je pak legální panství nástrojem byrokratické organizace. Základem byrokratické organizace je byrokrat – úředník. Tento byrokrat vykonává práci jako své hlavní povolání. Základem tohoto vztahu je věrnost úředníka vůči nadřízenému, jež mu poskytuje v souvislosti s výkonem úřadu zajištění, mzdu. Výše této mzdy je určována na základě počtu odsloužených let. Dosazování úředníků do úřadů však probíhá procesem jmenovacím ze strany nadřízeného subjektu. Není však vyloučeno, že proces jmenování nemůže vzniknout formou volby (například pokud jej jmenuje kolegiální orgán, přičemž hlas každého takového člena vyústí v stanovisko všech). Trvalost tohoto úřadu jakožto doživotního úředního postavení není žádoucí, nicméně se nevyklučuje. Negativní dopady doživotní trvalosti úřadu spočívají v nepropustnosti úřednického aparátu tzn. úředníkem by mohl být i někdo jiný, ale jestliže je úřad trvalý nelze tam dosadit jiného jedince. Úřednický aparát je také hierarchizován, což otevírá prostor kariéernímu růstu. Úředník by měl dosáhnout určitého stupně odbornosti, specializace a kvalifikace. Tyto požadavky jsou také opatřením před uzavřeností byrokratického aparátu (je potřeba chápat úřednické posty jako dostupný druh práce) a zároveň mají ochraňovat před zneužitím moci, avšak ani tyto znaky nezabráňují tomu, že se úředníkem stane jen příslušník jisté společenské vrstvy. Byrokracie tak podle Webera sloužila pro stabilizaci společenských vztahů. Došlo tedy ke stanovení pravidel organizace vůči veřejnosti i úředníkům a k přesnému předepsání situací a jejich řešení. Problém nastal v souvislosti se striktním dodržováním pravidel, v podstatě došlo k situaci, kdy společnost byla s úředníky nespokojená, vznikala zde propast. Na tomto základě vypracoval Robert K. Merton problematiku důsledků jednání. Pokud úředník rozhoduje jen podle pravidel a nestaví své jednání na potřebách jednotlivců, nemůže být jeho rozhodnutí či jednání vždy správné. K této problematice se vyjádřil i teoretik správní vědy Herbert A. Simon (teorie omezené racionality).<sup>2</sup>

### **2.1.2. Správa a veřejná správa**

Je důležité si vymezit oba tyto pojmy, přičemž pojem správa chápeme spíše v obecnějším významu. „*Správu můžeme vymezit jako činnost či souhrn činností záměrně sledující určitý cíl.*“<sup>3</sup> Veřejná správa je chápána ve smyslu správy věcí veřejných. Samozřejmě zde nesmíme opomenout ani další důležité klasifikace, jako například rozdíl, zda jde

---

<sup>2</sup> KELLER, J. *Sociologie a byrokracie organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996, s. 11 – 29

<sup>3</sup> PRAŽÁK, J. cit. dle HENDRYCH, D. *Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI 2003, s. 12

o správu veřejnou či soukromou. Rozdíl mezi soukromým a veřejným právem si lze vymezit na základě zásady legální licence, která právě pro právo veřejné neplatí. Tato zásada legální licence je ustanovena v zákoně č. 1/9993 Sb., o Ústavě České republiky ( Ústava ČR), která v článku 2 odst. 4) stanovuje: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ *V rámci orgánů státu a dalších subjektů veřejné moci platí zásada enurmativnosti veřejnoprávních претенzí.*<sup>4</sup> Tato zásada se opírá o článek 2 odst. 3) Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Toto ustanovení prakticky dokazuje, že orgány veřejné moci mohou činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje či ukládá.

Jestliže se tedy budeme zabývat rozdílem mezi veřejnou a soukromou správou můžeme zde použít také klasifikaci pozitivního a negativního vymezení. Soukromá správa je vázána právním řádem negativně (stanovuje pravidla chování), kdežto veřejná správa je vymezena jak negativně, tak pozitivně. Negativní hledisko zde působí stejně jako u správy soukromé, kdežto pozitivní hledisko si můžeme představit tak, kdy zákon stanovuje působnost a pravomoc každému takovému orgánu či subjektu. Za další důležitý prvek můžeme považovat, že veřejná správa je vykonávána toliko státními orgány či subjekty, na něž stát tuto správu delegoval. V konečném důsledku tedy hovoříme o tom, že výkon věcí veřejných může zajišťovat i subjekt práva soukromého (nadace, obecně prospěšná společnost). Zde se samozřejmě setkáváme s pojmem veřejný zájem, jež v rámci práva není exaktně určený.<sup>5</sup> Jelikož tento pojem právo nespécifikuje, jedná se z pohledu teorie práva o neurčitý právní pojem. Pojem veřejného zájmu ale můžeme definovat jako činnost, jež je vykonávána pro dosažení určitého cíle. Tímto zájmem sledujeme řádné fungování společnosti.<sup>6</sup>

Blíže k tomuto pojmu pojednává například Nejvyšší správní soud, který řeší spor, jenž nalezneme pod spisovou značkou 6 As 65/2012 – 161. Základem sporu byla výstavba obytných domů v místě, které je přírodní památkou a patří do soustavy Natura 2000. Nejvyšší správní soud zde posuzoval hned několik veřejných zájmů. Jednak, veřejný zájem, jež vykonávají ochránci přírody na základě zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny dle § 1, jež stanovuje: „Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k

---

<sup>4</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*, 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 31

<sup>5</sup> HENDRYCH, D. *Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI 2003, s. 12-14

<sup>6</sup> KLÍMA, K. *Státověda*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 144

ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“ Také však zkoumal, zda nutnost komerční výstavby převažuje veřejný zájem ochrany přírody a krajiny. V tomto smyslu také hodnotil, zda nejde spíše o soukromý záměr investora dosáhnout zisku. V souvislosti s potřebami obyvatel také hodnotil, zda by měla být udělena výjimka, jež by byla odůvodněním veřejného zájmu výstavby bytů a zda by se nenašlo jiné uspokojivé řešení. Nejvyšší správní soud proto stanovil, že samostatná formulace veřejného zájmu je úkolem moci zákonodárné, přičemž správní orgán stanoví veřejný zájem v kontextu určitého případu.<sup>7</sup>

Zde pro srovnání je nutno zdůraznit zákon č. 500/ 2004 Sb. správní řád a to konkrétně § 2 odst. 4) jež ukládá: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Toto ustanovení prakticky znamená, že správní orgán hledí na veřejný zájem dle konkrétního případu. „*Veřejný zájem je tedy třeba nalézt v procesu rozhodování.*“<sup>8</sup>

K problému tohoto neurčitěho právního pojmu se vyslovil i Ústavní soud na základě nálezu ÚS 198/95, který vyvrátil tezi nutnosti definice veřejného zájmu mocí zákonodárnou, přičemž stanovil, že: „*Zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě je typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné*“ Veřejný zájem je doopravdy nutno hledat v průběhu správního řízení, kdy v rozhodovacím procesu budou zváženy partikulární zájmy, proto nelze veřejný zájem a priori stanovit.<sup>9</sup>

### **2.1.3. Veřejná správa ve smyslu materiálním a formálním**

Veřejnou správu chápeme jako určitý stupeň organizace, jež zabezpečuje svěřené úkoly. Dalším hlediskem je, že veřejná správa funguje jako určitý systém zabezpečení výkonu činností, jež je výrazem dělby práce uvnitř této organizace, přičemž každý prvek zabezpečuje

---

<sup>7</sup> Nejvyšší správní soud ČR. Rozhodnutí správních soudů [online]. Dne 10. 5. 2013 [cit. 1. 2. 2014]. Dostupné z: <[http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0065\\_6As\\_\\_120\\_20130521155800\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0065_6As__120_20130521155800_prevedeno.pdf)>

<sup>8</sup> Tamtéž viz citace 7

<sup>9</sup> Ústavní soud ČR. Databáze NALUS [online]. Dne 28. 3. 1996 [cit. 1. 2. 2014]. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=27194&pos=2&cnt=3&typ=results>>

jen činnost dle své odbornosti. Orgány se dělí na oddělení, odbory a obory, máme zde například odbor matriční, stavební či odbor životního prostředí. Veřejnou správu chápeme jednak jako systém určitých činností, jež veřejná správa zabezpečuje, nebo jako druh organizační jednotky či jiného subjektu. Proto je důležité rozdělení veřejné správy ve smyslu materiálním a ve smyslu formálním.

V materiálním smyslu můžeme na veřejnou správu pohlížet z hlediska pozitivního či negativního. Pozitivní vymezení spočívá ve veřejných úkolech, jež jsou svěřeny těmto orgánům či subjektům a to na základě vymezení pravomoci a působnosti. Toto pozitivní vymezení nám ukazuje typické znaky veřejné správy, jako například vázanost orgánu či subjektu veřejné správy právními předpisy více, nežli subjekty práva soukromého. Negativní vymezení chápeme jako souhrn činností, jež nespádají pod moc zákonodárnou či moc soudní. Formální hledisko pak charakterizuje veřejnou správu z pohledu institucí, organizací. Tyto organizace jsou povinné činit úkoly na základě pravomoci a působnosti.<sup>10</sup>

#### **2.1.4. Druhy veřejné správy**

Druhově můžeme rozlišit veřejnou správu na základě několika faktorů, mezi které řadíme zejména typ organizace, její právní formu a v neposlední řadě se zabýváme také úkoly, jež tyto orgány či subjekty zajišťují.

Organizační pojetí je jedním z nejdůležitějších, jelikož se zde promítají organizační principy veřejné správy. Organizační pojetí nám laicky řečeno ukazuje, jaký orgán co zabezpečuje. Pod toto druhové vymezení řadíme princip centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace (horizontální, vertikální), jako jedny z nejdůležitějších pro výklad struktury a fungování veřejné správy. Stát si „může rozmyslet“ jako úkoly chce zabezpečovat prostřednictvím svých organizačních jednotek (celostátní působnost), nebo zda přenesse tyto úkoly na základě zákonné delegace na jiné subjekty (působnost místní).

Podle typu právní formy rozlišujeme správu vrchnostenskou a správu fiskální. Rozdíl mezi těmito formami rozlišujeme právě podle typu práva. Správa vrchnostenská vystupuje ve vztazích jako nadřazená, je právem veřejným a vykonává ji jen stát. Mezi základní činnosti patří oblasti práva správního, finančního, sociálního zabezpečení a práva životního prostředí.

---

<sup>10</sup> HENDRYCH, D. *Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 14 – 17

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2. aktual. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 20

Správa fiskální je vykonávána právem soukromým. Jde o rovný vztah státu a soukromého subjektu. Fiskální správa se týká financí a státního majetku.

Dle povahy úkolů, zde opět můžeme použít hledisko správy vrchnostenské a pečovatelské. Vrchnostenská je výrazem vydávání správních aktů, kdežto správa pečovatelská je chápána jako služba veřejnosti, která zabezpečuje a pečuje (model sociálního právního státu). Členění na úkoly je výrazem dělby práce uvnitř veřejné správy. Máme zde obory, resorty, jež zabezpečují tyto úkoly a jsou vykonavateli veřejné správy.<sup>11</sup>

### **2.1.5. Právní základ organizace veřejné správy a její struktura**

Právním základem je již zmíněná Ústava ČR, která upravuje postavení veřejné správy, ale zároveň také vztah vůči občanům. Veřejnou správu nalezneme v hlavě třetí (moc výkonná) a hlavě sedmé (územní samospráva). Ústava představuje právní předpis vyšší právní síly ovšem, veřejná správa je konkretizována i jinými předpisy. Zde se nabízí řada běžných zákonů, které upravují proces vzniku norem podzákoných předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů, nařízení a vyhlášky obecních a krajských úřadů). Ústava jednak stanovuje veřejnou správu přímo nebo naopak stanovuje právo veřejné správy, jež je konkretizováno prostřednictvím jiných právních předpisů. Přímo například zřizuje vládu na základě generálního zmocnění článkem 67 Ústavy: „Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.“ Naopak konkretizaci, speciální zákonné zmocnění vyžaduje článek 79 Ústavy, jež ukládá: „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Toto ustanovení nás tedy informuje o tom, že konkretizace je provedená v dalším zákoně.<sup>12</sup> Vedle tohoto však potřebuje konkretizace také upravení poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech, také vydávání právních předpisů musí být upraveno zákonem. To samé nalezneme v hlavě sedmé Ústavy. Zde Ústava opět generálně zřizuje obce – základní územně samosprávné celky a kraje – vyšší územně samosprávné celky. Odkazuje však na speciální úpravu, jež se týká působnosti zastupitelstev obcí a krajů, či výkonu

---

<sup>11</sup> HENDRYCH, D. *Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 21 - 23

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2. aktual. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 20 - 21

<sup>12</sup> Speciální úprava je obsažena v zákoně č. 2/ 1993 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy

státní správy. Tato konkretizace je stanovena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích.<sup>13</sup>

### 2.1.6. Organizační kritéria

Vedle právního základu nesmíme opomenout také důležitá organizační kritéria, jež určují organizační uspořádání veřejné správy. Mezi tato kritéria zejména patří stanovení subjektu, pravomoci a působnosti.

Subjektem veřejné správy je stát a jiné další subjekty, o nichž to stanoví ústava či zákon. Patří sem zejména stát (ten je to vždy), veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky a další fyzické a právnické osoby soukromého práva. Pokud se podíváme na stát jakožto nejvyšší subjekt veřejné správy, můžeme jej definovat také jako veřejnoprávní korporaci, jež se skládá z organizačních složek státu. Tyto organizační složky nejsou samostatné subjekty, ale jsou součástí státu, přičemž jednájí tzv. „jménem republiky“. Je důležité si také uvědomit, že stát jakožto právnická osoba zřizuje tyto organizační složky, které řadíme pod přímé vykonavatele veřejné správy. Vedle toho existují nepřímý vykonavatelé veřejné správy, kdy je výkon státní správy přenesen na tyto subjekty nebo se část činností veřejné správy přímo uloží jinému nestátnímu subjektu.

Působnost a její vymezení spočívá zejména ve stanovení předmětu a rozsahu činnosti. Působnost rozlišujeme věcnou, územní a osobní. Z hlediska územní působnosti hovoříme o vykonavatelech, jež jednájí s celostátní působností či jen s působností místní (regionální). Oproti tomu věcnou působnost rozlišujeme na všeobecnou a dílčí. Všeobecná působnost znamená, že se výkon správy vykonává u jednoho vykonavatele, mimo záležitosti, které mohou být svěřeny zákonem jinému subjektu. Dílčí působnost považujeme za speciální, hovoříme zde opět o dělbě práce mezi jednotlivými úřady a to podle příbuznosti svěřených úkolů. Osobní působnost souvisí s působností věcnou, je její součástí, vymezujeme tím jen okruh osob. Působnost stanovuje ústava či běžné zákony. Můžeme zde hovořit o dvou možnostech a to – enurmativní metodě a generální klauzuli. Enurmativní metoda je používána na úrovni ústřední státní správy. Tato působnost orgánu je obsažena jednak v zákoně, jímž se zřizuje, přičemž vedle toho známe ještě tzv. kompetenční zákon.<sup>14</sup> Metoda generální klauzule se pou-

---

<sup>13</sup> HROZINKOVÁ, E. NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 17

<sup>14</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

žívá především pro nižší úroveň veřejné správy, znamená to stanovení působnosti v jednom zákoně.

Pravomoc vyjadřuje okruh prostředků, kterými orgán či subjekt disponuje proto, aby mohl zajistit výkon svěřených činností. Pravomoc je uskutečňována hlavně prostřednictvím možnosti vydávat správní akty, uzavírat veřejnoprávní smlouvy, vykonávat dozor či nucený výkon rozhodnutí (exekuce).<sup>15</sup>

### **2.1.7. Reforma veřejné správy v České republice**

Reforma veřejné správy se stala potřebou vzhledem k historickým událostem našeho státu jako určitý základ pro navrácení se k předválečným principům. Mezi základní úkoly budoucnosti patřilo zakotvení územní samosprávy, soulad právního řádu, nezbytná decentralizace státní správy na územní samosprávu a dekoncentrace státní správy jen na nižší stupně správních orgánů, zásada subsidiarity, úprava státní služby a v neposlední řadě také stanovení působnosti a pravomoci orgánům obcí a krajů. Důsledkem pádu totalitního režimu bylo nutností přeměnit veřejnou správu. V této souvislosti můžeme považovat za základní časové období rok 1990. Toto období s sebou přineslo nejen změnu socialistické ústavy, ale také v souvislosti se zrušením národních výborů zavedení samosprávy, jež konala veřejnou správu na úrovni samostatné a přenesené působnosti. Základem těchto změn nebyla jen novelizovaná federální ústava, ale také přijetí zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Na našem území ale také docházelo ke změně společnosti a to nejen z hlediska veřejné správy, ale také z hlediska ekonomického. Hlavními změnami ekonomického rázu bylo ukončení centrální plánované ekonomiky (což byl problém neslučitelný s tržním hospodářstvím). Transformace ekonomiky ale přinesla podcenění právních a správních mechanismů a to v kontextu nedodržení kontroly procesu privatizace, ochrany před hospodářskou kriminalitou a zajištění transparentnosti. Roku 1993 došlo k rozpadu Československého státu (výraz suverenity obou států). Roku 1997 byl též přijat zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Důležitým základem reformy veřejné správy bylo přijetí koncepce reformy veřejné správy v roce 1999 usnesením vlády a poté schválením Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Vedle této události však došlo i k přijetí Evropské charty místní samosprávy a to na základě sdělení ministerstva zahraničí č. 181/1999 Sb. Mezní byl rok 2000, v tomto obdo-

---

<sup>15</sup> HENDRYCH, D. *Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 103 - 104

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2. aktual. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 197

bí byl přijat základní balík, který s sebou přinesl řadu zákonů, čímž byla završena první fáze reformy. Mezi tyto zákony patří například zákon o obcích, o krajích, o volbách do zastupitelstev krajů, o hl. m. Praze, o okresních úřadech, o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, či zákon o informačních systémech veřejné správy.<sup>16</sup>

Existence místní samosprávy a zavedení organizačních principů souviseli se základními prvky demokratického státu. Poté plyně navázala druhá fáze reformy veřejné správy, která s sebou přinesla ukončení činnosti okresních úřadů (2002) a přenesení výkonu veřejné správy na obce s rozšířenou působností a na krajské úřady. Vznikaly zde opět zákony, například zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, zákon č. 311/2002 Sb., o obecní policii

Na základě výsledků referenda o přistoupení České republiky do Evropské unie jsme se stali k 1. 5. 2004 členy Evropské unie, tak vznikl i zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Pro statistické potřeby evropské unie, tak pro možnost příjmu prostředků z evropských fondů se vytvořili Regiony soudržnosti. Nomenklatura územně statistických jednotek se zkráceně nazývá NUTS. Tuto nomenklaturu dělíme na NUTS I – NUTS V (Česká republika – regiony soudržnosti – okresy a mikroregiony – obce).<sup>17</sup>

### **2.1.8. Demokracie jako předpoklad existence veřejné správy**

Konkrétně můžeme odkázat již na preambuli Ústavy, která stanovuje, že Česká republika je založena na demokratických hodnotách, mezi které patří úcta k lidským právům a zásadám občanské společnosti. Důležité je také ustanovení článku 2, které stanovuje: „Lid je zdrojem veškeré státní moci, přičemž tuto státní moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“ Mezi důležitý atribut demokratické společnosti patří také

---

<sup>16</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy

<sup>17</sup> DOLISTA, J. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 30

GROSPÍČ, J. LOUDA, T. VOSTRÁ, L. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 131 - 139

PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Typos, 2008, s. 32 - 34



ustanovení týkající se politického pluralismu, mezi jehož znaky patří zejména svobodný a dobrovolný vznik politických stran včetně volné soutěže politických stran, přičemž, respektují demokratické principy a jejich zájmy jsou prosazovány bez násilí (čl. 5). Při stanovení základů demokracie jako předpokladu existence veřejné správy pak můžeme také uvést obecné teorie veřejné moci, jež rozvinula judikatura Ústavního soudu ČR. Také nesmíme opomenout zákon č. 2/1993 Sb., listinu základních práv a svobod, která stanovuje přímou a participativní (zastupitelskou) demokracii a to prostřednictvím ustanovení čl. 21: „Občané mají právo podílet se na veřejných záležitostech přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ Jestliže jde o demokracii přímou zde každý občan vyslovuje svůj osobní názor přímo a to například prostřednictvím obligatorního referenda (jeden z mechanismů přímé demokracie), na druhé straně stojí demokracie zastupitelská, jež představuje vytvořené orgány, do kterých volíme své zástupce tzn., že očekávání občanů závisí na činnosti těchto zástupců.<sup>18</sup>

K pojmu institutu veřejné moci se Ústavní soud vyslovil pod sp. zn. I. ÚS 41/98 přičemž stanovil: „*Institut "veřejné moci" je vnímán jako institut, zahrnující přímou "moc státní" a dále "zbývající veřejnou moc". Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.*“<sup>19</sup>

Další judikaturou je například nálezn pod sp. zn. II. ÚS 75/93, kdy stanovil význam veřejné moci takto: „*Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Za orgán veřejné moci nelze proto z tohoto pohledu považovat soudního znalce, jehož posudek může sloužit nejvýše jako podklad pro určité rozhodnutí nebo opatření, a to v projednávané věci právnické osoby*“<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*, 4. rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s.208 – 209

KLÍMA, K. *Státověda*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 143 - 145

<sup>19</sup> Ústavní soud ČR. Databáze NALUS [online]. Dne 1. 12. 1998 [cit. 14. 2. 2014]. Dostupný z: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31211&pos=1&cnt=1&typ=result>>

<sup>20</sup> Ústavní soud ČR. Databáze NALUS [ online ]. Dne 25. 11. 1993 [ cit. dne 14. 2. 2014]. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=26275&pos=1&cnt=1&typ=result>>

## 2.1.9. Občan a veřejná správa

V obecném slova smyslu můžeme charakterizovat tento vztah jako právo občana se podílet na věcích veřejných. Znamená tedy možnost spolurozhodování, konzultování, vyjadřování se a v neposlední řadě sem řadíme právo volební<sup>21</sup>. Volební právo v sobě zahrnuje aktivní a pasivní složku. Aktivní složka je vyjádřena právem volit, kdežto pasivní složka je vyjádřena právem být volen. Listina základních práv a svobod stanovuje základní lidská práva, svobodu pohybu a pobytu, svoboda myšlení, náboženského vyznání, projevu, ale také práva politická. Tato politická práva se vyznačují dalšími atributy jako je například svoboda projevu, právo na informace, nepřípustnost cenzury a stanovují zde také občanskou iniciativu a to prostřednictvím petičního, shromažďovacího a sdružovacího práva.

Základním rysem občanské společnosti je v užším smyslu tedy oblast dobrovolných občanských iniciativ, jež jsou právním řádem ČR zaručeny a uznávány. Občané se touto formou podílejí na výkonu státní moci, ale také poskytují kontrolu státní politiky. Základem občanské společnosti jsou tedy různé formy dobrovolných zájmových organizací, kdy prostřednictvím této organizace hájí tito lidé v určitém směru své zájmy a cíle. Tyto zájmové skupiny na rozdíl od politických stran nemají přímou politickou odpovědnost, avšak mohou s těmito politickými stranami kooperovat a ovlivňovat je. V České republice je přiřazen těmto občanským iniciativám status nestátní neziskové organizace. To umožňuje rozlišit státní a nestátní organizace tohoto druhu. Tento občanský sektor se vyznačuje mírou organizace, oddělením od státní správy, jejich zisk je použit zpravidla na zabezpečení jejich cílů, jsou samosprávné tzn., mají svá pravidla v podobě normativních interních instrukcí a neposledním prvek je jistě dobrovolnost, jde o dobrovolnou činnost, většina příjmů je tvořena příspěvky či dary.<sup>22</sup> Česká republika uznává různé druhy těchto zájmových skupin (odborné, družstva, svazy, nadace) apod. Můžeme tedy poukázat na určité druhy těchto organizací, jimiž jsou nátlakové skupiny, odborové organizace, profesní organizace, obecně prospěšné společnosti, nadace, občanská sdružení a jiné občanské iniciativy.

Nátlakové skupiny jsou neformální organizace, jež prosazují své požadavky a vytváří tak politický tlak pro dosažení svého cíle. V tomto kontextu můžeme hovořit o lobbistech a lobbismu. Své cíle se snaží prosadit i prostřednictvím působení na veřejné mínění.

---

<sup>21</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo* 4. rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 360

<sup>22</sup> POTŮČEK, M. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 154-156

Odborové organizace mají za cíl prosazovat zájmy druhých a to zejména na poli sociálních a hospodářských zájmů zaměstnanců. Jejich činnost se zaměřuje na zlepšení pracovních podmínek, otázky odměn a vzdělávání (působí tedy na hospodářskou a sociální politiku státu). Výsledky jejich jednání se zakotvují v tzv. kolektivních smlouvách.

V profesních organizacích nalezneme vždy zástupce určité profese. Tyto organizace pak zajišťují přenosy zkušeností, prosazování zájmů apod. Pro příklad mohu uvést Spolek na podporu nezávislé justice v ČR Šalamoun.

Obecně prospěšné společnosti jsou zvláštní formou organizace, jež poskytují veřejnosti obecně prospěšné služby. Poskytování těchto služeb je samozřejmě vázáno na finanční odměnu, kdy tento zisk není peněžním prostředkem jejich členů, nýbrž se zisk přerozděluje na kvalitní zabezpečení a poskytnutí těchto služeb. Řadíme sem například Transparency International o.p.s.

Občanská sdružení je sdružení občanů, které podléhá registraci Ministerstva vnitra ČR. Tato sdružení opět hájí určité zájmy a často základní zájem nesou ve svém názvu například občanské sdružení řemesel, umění, sportu, kultury apod. Patří sem například občanské sdružení Asociace Public Affairs Agentur České republiky, o. s.

Nadace je účelové sdružení majetku pro dosahování obecně prospěšných cílů. Tyto cíle mají většinou základ v ochraně lidských práv, humanitární činnosti, rozvoj kultury a vzdělání, tělovýchovy a sportu. Nadace poskytují příspěvky, přičemž platí zpětná vazba prokázání využití tohoto příspěvku. Například Člověk v tísni.

Ostatní občanské iniciativy mají spíše krátkodobý charakter, přičemž základem těchto iniciativ je vždy konkrétní problém či téma. Tyto iniciativy většinou usilují o řešení těchto problémů či témat. Řadíme sem demonstrace, informační kampaně, petice, stížnosti, shromáždění Můžeme tedy podotknout, že vztah občana k veřejné správě je velice pestrý. Občan již není omezen a svázán nařizováním či zakazováním, ale sám se stává základním iniciátorem veřejné správy i v kontextu přiblížení veřejné správy co nejbližší občanovi.<sup>23</sup>

Občan v těchto iniciativách zastává funkci demokratizační tzn., může prostřednictvím iniciativy budovat „sociální kapitál“, který přispívá k vytvoření vzájemné komunikace mezi občany a veřejnou správou, dále funkci servisní, jež spočívá v tom, že vykonávají práci, kte-

---

<sup>23</sup> DOLISTA, J. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 30 – 32

EMMERT, F a kol. *Odmaturuj ze společenských věd*. BRNO: Didaktis, 2004, s. 33 – 35

rou by jinak musel plnit stát. V neposlední řadě je zde například také funkce inovační, ta vyjadřuje identifikaci nově vznikajících problémů a nalézání jejich řešení. Tyto iniciativy mohou také vytvářet tlak na stát (zájem o řešení určité situace, otázky, konfliktu). Zde by bylo vhodné, aby stát tyto tlaky přijal vstřícně a snažil se jim porozumět a správně reagoval.<sup>24</sup>

Když pohlédneme na druhou stránku věci, můžeme se zabývat otázkou, zda participace občanů přispívá k efektivnosti veřejné správy jako takové. Inspirujeme se příspěvkem pana T. Loudy, jenž se nazývá „Dala nedala“. Příspěvek zhodnocuje stav veřejného prostoru od vzniku reformy veřejné správy. V rámci občanské iniciativy je důležité se zabývat otázkou různých forem participace, které prodlužují tyto rozhodovací procesy, jelikož jakákoliv forma participace přináší projednávání a vyřizování těchto návrhů. V rámci právního státu se také můžeme zabývat otázkou legislativní smršťě (novelizace novel předchozích novelizací), v čemž se jistě žádný z občanů nemůže orientovat, zvláště pak, je-li laik. Legislativní smršť je jistě důležitou soudobou otázkou, občany staví do velice nevýhodného postavení, jelikož platí zásada, že neznalost zákona neomlouvá. Dalším výrazným problémem je výraz demokratického státu, který sice splnily na jedné straně orgány veřejné moci, ale na straně druhé stojí občané, jež se nepodílejí na principu demokracie v takovém rozsahu jakém by měli nebo mohli. Příkladem může být například malá účast na volbách. Zdaleka ne všichni občané se chtějí aktivně podílet na správě věcí veřejných. Stále zde převažují zájmy soukromé, před zájmy veřejnými. Občanská společnost je více méně mediálně manipulovatelná prostřednictvím masmédií (televize, noviny, internet). Také se můžeme zabývat otázkou přímé demokracie. V demokratických státech je vztah k referendu mezi politiky jak negativní, tak pozitivní. V zastupitelské demokracii je totiž základním problémem, že ono konané referendum prakticky odebírá část rozhodovací činnosti Parlamentu České republiky.<sup>25</sup>

### **2.1.10. Good governance**

Koncept good governance se vyvíjel již od existence postmoderních a nemoderních škol, jež byly základem koncepce dobré správy. Tyto směry přinesly do řízení veřejné správy významné inovace. Základem dobré správy jsou vývojové směry New Public Administration a New Public Management.

---

<sup>24</sup> POTŮČEK, M. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 168

<sup>25</sup> GROSPÍČ, J. LOUDA, T. VOSTRÁ, L. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 161 – 165

KLÍMA, K. *Státověda, 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011 s. 135,137

Základními principy New Public Administration ( NPA), byly participace, decentralizace a zastupitelská byrokracie. Všechny tyto principy se odráželi v základním kontextu přiblížení veřejné správy občanovi. Jednak z hlediska decentralizace a participace šlo o zapojení občana do procesu spravování. Princip zastupitelské byrokracie byl vnímán jako prostředek pro zastupování zájmů občanů prostřednictvím pracovníků ve veřejné správě. Za hlavní představitele tohoto směru považujeme Dwighta Walda a H. G. Fredericksona. Nově tak byly definovány znaky správního úředníka, přičemž tento správní úředník, má vymezené povinnosti a odpovědnost, implementuje a kontroluje politiku, má odpovědnost vůči vládě a lidu. Vedle těchto znaků se také objevila snaha o oddělení otázek politických od otázek týkající se veřejné správy. Správa je dle tohoto směru politicky nestanná a působí tak neutrálně. Její funkčnost musí být zajištěna bez ohledu na stav v politické sféře, což vede ke snaze depolitizace veřejné správy.

Naopak teorie New Public Managementu byla přínosem z hlediska řady manažerských teorií, jež měli za cíl implementovat prvky soukromého sektoru do sektoru veřejného (zejména prvky řízení). Mezi představitele řadíme například L. Gulicka či H. Fayola. Základem bylo opět vymezení určitých znaků, jež byly nalezeny hlavně v rozdílném chování úředníka oproti manažerovi. Například bylo časté, že úředník se snažil vyhýbat chybám (nemůže rozhodnout, když tomu nerozumí), tento stav ve správní terminologii nazýváme evaluační mánií, přičemž pozice manažera umožnila hledat i jiné cesty k dosažení úspěchu. Také se řešila otázka zdrojů, přičemž pro manažera jsou zdroje prvotní. Manažer totiž nesmí ztrácet čas, jelikož čas jsou peníze, což se o obyčejném zaměstnaneckém poměru úředníka říci nedá. Úředník také nemůže měnit své prostředí a aktivně jej ovlivňovat, kdežto manažeři ano. Můžeme tedy říci, že New Public Management přinesl určité inovace jako například orientaci na zákazníka z hlediska hodnocení potřeb a spokojenosti, objevila se potřeba měřit ohlasy, zda poskytované služby jsou kvalitní a dostačující, s čímž souviselo získávání referencí (rating), dále bylo nutné zvýšit efektivnost a hospodárnost a v neposlední řadě byl projeven zájem o hodnocení dopadů a důsledků úřednických rozhodnutí a poskytovaných služeb. V závěru bylo také důležité posílit vztah veřejné správy vůči občanovi, což bylo základem pro stanovení principů dobré správy.<sup>26</sup>

Pokud bychom se v užším pojetí zabývali otázkou rozvoje západního managementu, hovoříme tak o období 2. Poloviny 19. Století, přičemž tento rozvoj moderního manažerského

---

<sup>26</sup> POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 112-122

myšlení vznikl na základě společenské dělby práce (období průmyslové revoluce – tovární výroba). Existují zde čtyři klasické směry, Vědecko-průmyslové řízení („Scientific Management“), Řízení lidských vztahů („Human Relations“), Správní řízení („Administrative Management“) či Byrokratické řízení („Bureaucratic Management“).

Z pohledu úředního jednání je samozřejmě si klasifikovat nejméně dva tyto směry a to Správní a Byrokratické řízení. Směr správního řízení zdůrazňoval nutnost koordinovat vedoucí pracovníky včetně zajištění organizace řídicích procesů. Tato škola zakotvila základní koncept manažerských funkcí. Patří sem již výše uvedený Henri Fayol či Luther Gulick. H. Fayol například vytvořil koncept manažerských funkcí (stanovil 14 správních, řídicích principů).<sup>27</sup> Mezi tyto principy patří například dělba práce, disciplína, odměňování, stabilita zaměstnanců, centralizace, řád a pořádek.

Byrokratické řízení byl směr, jímž se zabýval Max Weber. Tento směr zdůraznil nutnost organizačního uspořádání, přičemž tato organizace musí mít přesně stanovenou hierarchii pravomoci a působnosti. Max Weber zdůraznil šest principů byrokratické organizace. Mezi tyto principy patří, že všichni byrokraté jsou vázáni právními normami, jež budou platit pro všechny stejně, úředníci mají jasně stanovené kompetence, které by měli odpovídat jejich kvalifikaci, měla by fungovat hierarchie kontroly a dohledu vyššího úřadu nad nižším (včetně možnosti existence práva na podání opravného prostředku či stížnosti nižších úřadů vůči vyšším), byrokratické řízení je vždy uskutečňováno písemnou formou, úřední a soukromý majetek je oddělen, stejně tak by měl být oddělen čas pracovní doby od volného času.<sup>28</sup>

Pojem Good governance je obecně chápán jako jakýkoliv výsledek spolupráce mezi spravujícími subjekty, zájmovými skupinami apod. Jde o studium pochopení vztahů, moci a odpovědnosti. Znamená to dobré vládnutí, jde tedy o umění řídit společnost a organizace (viz. příloha č. 1).

Pojem good governance volně přeložíme do českého jazyka jako dobrou správu. Tato dobrá správa zakotvuje určité principy, které sice nepředepisuje přímo zákon, ale přesto tyto principy je nutno přijmout a spravedlivě požadovat. Vize dobré správy předchází správě špatné, jež vede ke vzniku nespravedlnosti, byrokratizaci a průtahům ve vyřizování, čili dochází k nežádoucím důsledkům. Z pohledu kontinentálního práva nesmíme opomenout důležitost

---

<sup>27</sup> VODÁČEK, L. *Moderní management v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 2009, s. 20 – 22

<sup>28</sup> KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996, s. 27

Rady Evropy a činnost Evropské unie (příkladem může být poslancecká iniciativa poslance Evropského Parlamentu Raye Perryho, jež se zasloužil o přijetí Evropského kodexu řádné správní praxe, jež byl vypracován Evropským ombudsmanem). Tento kodex do jisté míry inspiroval i tehdejšího českého ombudsmana Otakara Motelja. S pojmem dobré správy se také musíme ptát, zda mohou být principy dobré správy právní normou. Český právní řád tento pojem nijak nedefinuje, avšak to neznamena, že by s tímto pojmem nepočítal vůbec. Například v zákoně č. 500/2004 Sb., správního řádu nalezneme v § 8 ustanovení týkající se postupů správních orgánů, jež vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy, proto tyto principy můžeme považovat spíše za „mravní pravidla“ veřejné správy, jejichž obsah realizují až konkrétní úředníci. Podíváme-li se na správní řád od § 2 – 8 zjistíme, že i zde máme stanoveny principy správního práva, které upevňují důležitost dobré správy.<sup>29</sup> Velice zásadní z mého pohledu je i § 4, jež stanovuje veřejnou správu jako službu veřejnosti, přičemž je třeba dbát jistých pravidel chování. Pokud se tedy podíváme na principy dobré správy, zjistíme, že se prolínají se základními zásadami činnosti správních orgánů. Tyto principy dobré správy tedy nejsou právní normou, ale jistě musí být naplňovány. Slouží především pro usměrnění úředníků a v podstatě stanovují, jak se mají úředníci chovat. V konečném důsledku tak hovoříme o principech mající stejný smysl jako například principy občanského práva. Nutno podotknout, že jak právo, tak i tyto principy se neustále vyvíjejí s ohledem na vývoj společnosti, technologií či nových postupů.<sup>30</sup> Zásadní je vymezení dokumentů, ve kterých tyto zásady můžeme nalézt. Jistě mezi ně patří Evropská listina základních práv a svobod a nespočet dokumentů Rady Evropy.

Pokud se podíváme na obsah Evropské listiny základních práv a svobod nalezneme v hlavě páté (občanská práva), článku 41, který stanovuje: „Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Základem je právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout, právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům

---

<sup>29</sup> § 2-8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu poukazuje na zásadu legality, principu proporcionality, soulad s veřejným zájmem, hospodárnost, účelnost, zásadu materiální pravdy, zásadu součinnosti, vhodnost správního prostředku, podpora dobré správy apod.

<sup>30</sup> Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. *Principy dobré správy* [Online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006. [cit. 16.2.2014]. Přístupný z: <[http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/Principy\\_d\\_spravy\\_konference.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf)>

členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.“ Z činnosti Rady Evropy jsou důležité zejména například doporučení R (84) 15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti či doporučení R (2000) 10 Výboru ministrů o kodexech chování pro veřejné činitele.<sup>31</sup>

Ještě než se dostaneme ke specifikaci etických kodexů je nutno podotknout, že existuje v rámci České republiky i Evropské Unie soubor principů dobré správy. Pro Českou republiku tento standard připravil výše uvedený, bývalý veřejný ochránce práv Otakar Motejl. Tento souhrn byl přijat na základě pracovní konference konané roku 2006 v Brně. „Motejlovo desatero“ obsahuje stěžejní principy a zásady.

Dodržování právního řádu poukazuje na povinnosti úředníků postupovat v souladu s objektivním právem jako celkem. Dále je také dbáno na výklad právních norem v souladu s principy dobré správy. Úředníci jsou také povinni dbát stanoviskům nadřízených úřadů včetně judikatury soudů.

Nestrannost zakotvuje rovné zacházení s lidmi a právo osob se vyjádřit. Nelze také opomenout, že pokud by se úřad rozhodl nezabývat se vyjádřením osoby, má povinnost takovéto rozhodnutí patřičně odůvodnit. Pojednává se zde také o stížnosti na konkrétního úředníka, zde se stanovuje, kdo bude tyto stížnosti projednávat (zpravidla se jedná o jiného úředníka).

Včasnost souvisí s řešením úloh, které by měli být řešeny v rozumném a přiměřeném čase a bez zbytečných průtahů. Pokud by došlo k prodlevě, je nutností tuto skutečnost oznámit dotčené osobě.

Předvídatelnost je důležité, aby úřad rozhodoval v obdobných případech podobně, případně musí odůvodnit, proč rozhodl jinak. Při využívání správního uvážení musí úředník vycházet ze spolehlivých skutečností.

Přesvědčivost znamená poskytnutí osobám informace o zjištěných skutečnostech, souvisejícím postupem úřadu včetně právech a povinnostech těchto osob.

---

<sup>31</sup> Good governance. *Principy dobrého vládnutí*. Prezentace Ing. Lukáše Wagenknechta [ online ]. Dne 22. 10. 2013 [cit. 16. 2. 2014]. Přístupný z: <<http://good-governance.cz/wp-content/uploads/2013/10/Wagenknecht.pdf>>



Přiměřenost poukazuje na situaci, že úřad volí vždy takové prostředky, jež jsou vůči osobě šetrné a hospodárné. Po osobách je požadována určitá míra součinnosti, která je nutná k dosažení účelu.

Součinnost je důležitá, aby mohl úřad komplexně rozhodnout je rozvinut určitý stupeň součinnosti s dalšími orgány či subjekty.

Odpovědnost zakotvuje povinnost úřadu vždy rozhodnout, pokud konkrétní situace spadá do jeho působnosti. Pokud osoby podají námítky či jiné návrhy, úřad se vždy vysloví. Úřad má povinnost se také vždy omluvit, pokud způsobil chyby, tato omluva musí být písemná a na tomto základě pak přijme opatření k nápravě.

Otevřenost spočívá v možnosti úřadu poskytnout osobám informace. Informace může poskytovat jen do takové míry, aby nedošlo k porušení ochrany osobních údajů, soukromý, utajovaných skutečností nebo obchodního tajemství. Úřad je povinen udržovat spisový pořádek a v souvislosti s tím dbá na rychlé nalezení daného dokumentu. Otevřenost úřadu je samozřejmě také ve funkčnosti informačních systémů či úřední desce.

Úředník by se měl chovat k osobám vstřícně, se zájmem, respektem a zdvořilostí. Úřad se snaží vyřešit všechna podání kromě podání anonymních nebo opakovaných, jež nepřinášejí žádné nové skutečnosti.<sup>32</sup>

Pokud bychom se zabývali základními principy dobré veřejné správy na úrovni Evropské unie, můžeme si jako základní zdroj vymezit Zásady veřejné služby pro úředníky EU. Tyto zásady nalezneme na stránkách evropského ombudsmana, byly vypracovány na základě konzultace s národními veřejnými ochránci práv a veřejností. Tento dokument se stal platným k roku 2012. Ve své podstatě nestanovuje něco nového, nýbrž jde o nástroj pro úředníky a občany. Z pohledu úředníka EU představuje tento dokument spíše normu etického charakteru, jakési vyšší zásady, jež přispívají ke správnému rozhodnutí úředníka v konkrétní situaci. Z pohledu občana představuje dokument další zdroj, pro nalezení odpovědi na jeho otázku. Nutno podotknout, že tyto zásady nejsou právní normou, právní úpravu nalezneme ve služebním řádu úředníků Evropské unie a v pracovním řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie.

---

<sup>32</sup> POMAHAČ, R. Základy teorie veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 158 – 160

Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. *Principy dobré správy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006 [cit. dne 16. 2. 2014]. Přístupný z: <[http://www.ochrance.cz/uploads/tx\\_odlistdocument/Principy\\_d\\_spravy\\_konference.pdf](http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf)>

Tento dokument stanovuje pět zásad veřejné služby. Prvotní zásadou je dodržování závazků vůči Evropské unii a jejím občanům, tato zásada stanovuje, že úředník respektuje právo na obhajobu práv a zájmů dotčené osoby. Úředník stanovuje pouze takové závěry (doporučení a rozhodnutí), jež jsou v souladu s těmito zájmy. Úředník své povinnosti plní dle svých nejlepších schopností, přičemž dodržuje zásady úředního jednání.

Další zásadou je etické jednání, které zakotvuje zásadu, že úředník by se měl řídit zdravým rozumem a jednat takovým způsobem, který v případě přezkumu bude vždy správný. Dále také nesmí podlehnout finančnímu či jinému tlaku (přijímání věcných darů), který by ovlivnil jeho jednání a výkon jeho svěřené funkce. V případě soukromého zájmu vztahujícího se k jeho zaměstnání by se měl takového jednání zdržet. Pokud by došlo ke střetu zájmů, musí úředník najít jiné řešení či přijmout opatření.

Třetí zásadou je objektivnost, která stanovuje, že veřejná služba je službou veřejnosti, jež v sobě zahrnuje prvek otevřenosti, proto má úředník povinnost vyslechnout si všechny názory, popřípadě uznat své chyby. Diskriminace se nepřipouští.

Čtvrtá zásada zakotvuje úctu k ostatním, zde je důležité chování úředníka vůči občanům, jeho projev by měl být srozumitelný, přičemž by měl ochotně a vstřícně plnit své úkoly řádně a včas.

Pátou zásadou je důležitá transparentnost. Úředník by měl být schopen, především odůvodnit své jednání s čímž úzce souvisí možnost veřejného přezkumu jeho jednání. Úředník musí vždy odůvodnit své jednání a poskytnout součinnost při veřejném přezkumu jeho rozhodnutí.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Evropský veřejný ochránce práv. *Zásady veřejné služby pro úředníky EU* [online]. Evropská Unie, 2012 [cit. 17. 2. 2014]. Přístupné z: < <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/publicserviceprinciples.faces>>

### 3. Etika úředníka

#### 3.1.1. Psychologické aspekty jedince

Abychom mohli lépe porozumět etice úředníka či etice úředního jednání, je namístě si také připomenout základní aspekty z pohledu psychologie. Psychologie jedince je základem etického jednání, přičemž pravý aspekt tohoto jednání primárně spočívá v charakteru a povaze každého z nás. Obecně totiž platí, že člověk je produktem lidské společnosti, neboť veškerá lidská činnost je jejím odrazem. V životě každého jedince přichází moment, ve kterém se rozhoduje ve volbě své životní role. Základním činitelem našeho jednání a výběru rolí je charakter osobnosti. „*Charakter je řídicí složkou osobnosti, zajišťuje nejvyšší kontru a regulaci jednání člověka, usměrňuje chování v obtížných podmínkách, ovládá projevy jeho temperamentu.*“<sup>34</sup> Základními složkami každého charakteru je vztah k sobě samému, k druhým lidem, k naší práci a hodnotám. Z hlediska etiky úředního jednání je jistě důležitá každá tato složka. Složka vztahu ke své osobě nám poukazuje na základní vlastnosti (laskavost, upřímnost, sebevědomí apod.). Vztah k druhým zase určuje, zda jsme tolerantní, otevření či slušní (negativním odrazem bývá například sobectví, chamtivost). Již výše popsané základní zásady veřejné služby či „motejlovo desatero“ jistě v těchto principech nalezneme i vztah k úřednické práci. Například zmíněná pravidla chování úředníka- výkon činnosti jako služby veřejnosti, zodpovědnost, správné rozhodování, zákaz diskriminace či přijímání věcných darů. Etický rozměr ale jistě nalezneme i ve vztahu k hodnotám. Tyto hodnoty mohou být jak materiálního tak duchovního charakteru. Duchovní charakter vyjadřuje vztah jedince k morálce, etickým principům či zásadám, oproti tomu materiální složka poukazuje na vztah k penězům, majetku (obecně jakou hodnotu pro nás tyto věci mají). Každý jedinec je tedy založen na určitých hodnotách či složkách. Dle těchto hodnot lze také rozlišovat různé typy osobnosti. Tato typologie osobnosti vychází z hodnot v životě člověka, přičemž německý psycholog E. Spranger určil tyto typy (stanovil šest typů osobnosti).<sup>35</sup> Pokud si položíme otázku, jaký typ osobnosti, by měl vykonávat službu veřejnosti, musíme se pozastavit u typu sociálního či teoretického.

---

<sup>34</sup> HOLEČEK, V. MIŇHOVÁ, J. PRUNNER, P. *Psychologie pro právníky*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 136

<sup>35</sup> Sprangerova typologie osobnosti je složena z 6 typů dle hodnot člověka. Rozděluje typ ekonomický, mocenský, sociální, estetický, teoretický a náboženský, viz k tomuto: HOLEČEK, V. MIŇHOVÁ, J. PRUNNER, P. *Psychologie pro právníky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 116

Typ sociální se snaží pomáhat druhým lidem, což by úředník měl splňovat. Vedle toho, typ teoretický se rád řídí rozumem a svými znalostmi při posuzování konkrétní situace, což je v případě rozhodování úředníka také velice důležité.<sup>36</sup>

### 3.1.2. Předpoklady úspěšného jednání

Základem úspěšného jednání je ovládání společenských pravidel chování. Pravidla společenského chování nevznikají na základě práva, nýbrž jde o jisté zvyklosti, tradice, obyčeje či principy (jsou to přirozená pravidla, jež stanovují co je přijatelné a co již nikoliv). Z pohledu teorie práva se jedná o právní obyčeje. Tyto právní obyčeje vznikají spontánně, jsou akceptované společností i státem. Právní obyčeje byly původně nepsané, což se v průběhu vývoje společnosti změnilo (známé knihy či sbírky právních obyčejů). V kontinentálním typu právní kultury se setkáváme s psaným právem, jež je základním pramenem práva, nesmíme ale opomenout důležitost těchto zásad, proto se tyto principy zakotvují ve značné míře i v právních předpisech. Tyto právní zvyklosti nalezneme například již ve zmíněném správním řádu či v zákoně č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.<sup>37</sup> Tradice či zvyklosti se projevují vždy ve vztahu k dané společnosti a jsou proměnlivé (váží se na vývoj společnosti). Pokud chceme být úspěšní v jednání s lidmi, je namístě, abychom se vyhnuli jistým aspektům, jež se projevují při posuzování druhých lidí. Příkladem těchto chyb je například zhodnocení člověka na základě předchozích informací, jež mohou být mylné. Dále se také musíme vyhnout posuzování druhých na základě prvního dojmu. Proto bychom neměli dopředu hodnotit člověka bez osobní zkušenosti s jeho charakterem, měli bychom se snažit poznávat druhého v kontextu s určitými situacemi a nepodléhat předčasnému úsudku.<sup>38</sup> Úspěšné jednání s lidmi můžeme také charakterizovat jako schopnost komunikovat. Komunikace je základním aspektem, prostřednictvím kterého sdělujeme a přijímáme informace. Při střetu dvou či více lidí pomocí komunikace dochází k přenosu informací. Při každodenní komunikaci musí i úředník v pozici komunikátora dbát na to, aby jeho interakce s jedincem, jež informace přijímá (recipient) byla úspěšná. Recipient také musí pochopit obsah sdělovaného (komuniké). Bohužel často dochází k častým nedorozuměním, jež nazýváme poruchou

---

<sup>36</sup> HOLEČEK, V. MIŇHOVÁ, J. PRUNNER, P. *Psychologie pro právníky*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 116-117, 137

MIKŠÍK, O. *Psychologické teorie osobnosti*. Praha: Karolinum, 1999, s. 115

<sup>37</sup> GEROLCH, A. *Teorie práva*, 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 74

<sup>38</sup> HOLEČEK, V a kol. *Psychologie pro právníky*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 275

v komunikačním kanálu. K této poruše dochází především v souvislosti se špatně formulovanými větami, nesoustředěním recipienta apod. Například vztah nadřízeného k podřízenému je vztahem, kde komunikace zastává funkci vzájemného pochopení, s čímž roste i ochota pracovat či vytváří správnou pracovní atmosféru. Komunikovat můžeme různými způsoby (verbální a nonverbální komunikace). Verbální komunikace zahrnuje řeč jak mluvenou tak psanou. Úředník by jistě měl dbát na hlasitost řeči, správné vyjadřování, jednoznačnost použitých výrazů, vyvarovat se gramatickým či jazykovým chybám při psaní apod. Oproti tomuto nonverbální komunikace se vyznačuje gesty, výrazem obličeje, postojem, úpravou zevnějšku, pohledem, dodržení vzdálenosti osobního prostoru atd. Pro úředníka je velice důležitá úprava zevnějšku, jelikož vykonává službu veřejnosti, měl by se patřičně reprezentovat. Styl oblékání poukazuje na příslušnost k sociální skupině (uniforma, elegantní a formální styl oblečení). Na půdě české veřejné správy se například styl odívání nijak exaktně nestanovuje, spoléhá se spíše na soudnost každého úředníka, neznamená to ovšem, že nemůže být stanoven například v etickém kodexu, pracovním řádu či jiné interní instrukci.<sup>39</sup>

### 3.1.3. Etika a morálka jako filozofická disciplína

Etika je filozofickou disciplínou, jež vznikla již ve starověkém Řecku, proto i slovo etika má svůj původ v řeckém slově *éthos* (zvyk, obyčej). Z hlediska filosofie starověkého Řecka aristokratická vláda poukazovala vždy na nerovnost občanů, kdežto demokracie předpokládala, že lidé jsou si rovni.<sup>40</sup> Základní myšlenkou bylo tedy uspořádat vztahy společnosti, jež by se neřídili pravidly jakožto příkazy od boha, kdežto pravidly, jež by přijala sama společnost. Proto již zde bylo důležité vytvořit morální pravidla a etiku, jež by zaručovala teoretický výklad, objasnění a zdůvodnění. Například řecký filosof Démokritos, považoval základ etiky ve stanovení cíle lidského života, lidské blaženosti. Základním pojem je „*ataraxiá – k blaženosti vede uměřenost, harmonie a nezávislost na pomíjivých věcech.*“<sup>41</sup> Samozřejmě bychom mohli pokračovat ve výčtu dalších filozofů, za zmínku stojí také Aristotelés,

---

<sup>39</sup> HOLEČEK, V a kol. *Psychologie pro právníky*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 254 - 267

<sup>40</sup> Historické hledisko můžeme nalézt například, v městském státě Sparta, kde byly privilegováni, nazýváni Dórové, další vrstva společnosti byla svobodná, ale bezprávná, nejnižší byly otroci. Systém privilegovaných, tkvěl v ustanovení 5 úředníků, jež dohlíželi na dva vojenské velitele (krále). V Athénách se objevil systém plnoprávných občanů, jenž byl založen na majetkové příslušnosti, čili šlo o vládu nejvýše postavených. Z hlediska etiky úředníka se můžeme zmínit o demokratizaci Athén i v podobě úřednických platů (úředníkem se mohl stát i někdo s nižší třídou), poté ale došlo k útlumu jak mocenskému, tak hospodářskému. Více viz ČORNEJ, P a kol. *České a světové Dějiny*. Praha: SPN a.s., s. 21 - 23

<sup>41</sup> MĚŠTÁNEK, T. *Filosofie pro střední školy*. Praha: TRIPOLIA s.r.o., 2008, s. 16

ten souhlasí s Démokritem v myšlence blaženosti, jež je cílem života, přičemž blaženost spočívá v ctnostech jedinců.<sup>42</sup> Ctnost je rozum, konání dobra a spravedlnost. Tento filosof také poukázal na význam dobra, spravedlnosti a morálky. Dobro spočívá v lidském myšlení jedince a jeho postavení ve společnosti (už zde poukázal, že dobrým životem je život zasvěcený obci a její správě). Spravedlnost je výrazem rovnosti jedinců, ovšem poukazoval na přirozenou nerovnost – všem podle zásluh. Morálka je odrazem našeho charakteru a je formována společenskými zvyky a pravidly. Neopomněl zde ale důležitost lidského myšlení, možnosti volby jako svobody rozhodování o tom, zda někdo koná dobro či zlo. Měřítkem těchto jednání je poté morální odpovědnost. Etiku můžeme zařadit do praktické filozofie. Toto označení spočívá v tom, že etika jako disciplína se zabývá lidským jednáním, vztahem člověka k sobě samému a ke společnosti. Ve své podstatě stanovuje, co je dobré a co špatné. Dobro chápeme jako ideál, jehož základem je vše prospěšné, kdežto zlo a špatnost vychází z lidského škodlivého jednání. Samozřejmě v každé společnosti jak jsme si již popsali, se uplatňují a vznikají odlišné tradice, zvyky a i hodnoty společnosti. Zde se hodí jisté rčení „ jaký kraj, takový mrav“. Mravní hledisko nám poukazuje na ustálené zvyklosti dané společnosti (jednání, chování, řeč, zvyky, oblečení) kdežto morálka jsou již jisté vize společnosti o tom, jak by se daná společnost měla chovat a jednat. Etika pak představuje ucelený výklad těchto morálních představ. Proto můžeme stanovit, že předmětem etiky je morálka. Tato morálka, jako souhrn morálních norem je primárně vynucovaná společností (společnost tak nějak počítá s tím, že se zachováme jistým způsobem), pokud bychom se mravně nezachovali, jsme vystaveni veřejnému mínění, jež nemusí být pozitivní. Postupným časem se ovšem začaly tyto morální normy vynucovat i jinou než neformální autoritou, a to sice autoritou formální (stát, policie, soudy apod.). Proto jsou tyto morální normy přejímány i do právních předpisů jako základní principy či zásady. Zde se již dostáváme na úroveň platného práva, jež sice existuje vedle tradičních morálních norem, přesto právo umožňuje objektivní posouzení dodržení těchto zásad a sekundárně také počítá s jejich právní vynutitelností (úloha sankce, trestu).<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ctností se zabýval například Seneca či císař Marcus Aurelius. Více viz EMMERT, František a kol. *Odmaturuj ze společenských věd*. Brno: Didaktis spol. s. r. o., 2004, s. 198

<sup>43</sup> EMMERT, F a kol. *Odmaturuj ze společenských věd*. Brno: Didaktis, 2004, s. 194-198

### 3.1.4. Etika, morálka a právo

Vztah morálky a etiky si můžeme vymežit jako vztah, v němž určujeme rozdíl mezi tím, co má být a tím co je. Při rozhodování o tom, co má být se musíme zabývat fakty, principy a hodnotami na nichž argumentujeme naše rozhodování a v nespolední řadě musíme také vždy přihlížet ke konkrétní situaci, toto rozhodování můžeme nazvat mravním soudem. Základní otázky etiky se týkají toho, co je dobré a co je spravedlivé. U toho, co je dobré hledáme vždy mezník mezi dobrem a zlem. Dobro je prospěšné společnosti, ovšem zlo znamená lidské jednání, jímž se dopouštíme minimálně porušení mravních principů a zásad. Prvek spravedlnosti nalzáme spíše v stanovení obecných limitů, jež by platili pro všechny stejně. Obecně tedy chápeme spravedlnost jako rovnost například ve smyslu ochrany svých subjektivních práv, jichž se můžeme domáhat na základě práva na soudní a jinou právní ochranu.<sup>44</sup> Morálka představuje jisté kritérium, podle něhož se snažíme jistým způsobem zachovat, proto nemůžeme říci, že morálka je synonymem etiky. Morálka je vázána na jedincovy představy o tom, co je dobré či špatné, čili jeho jednání nemusí být nutně etické (jeho rozhodnutí je nenucené, má možnost volby), jde o intuitivní pravidlo jednání. Etické závěry tak vycházejí z analýzy morálních tvrzení každého z nás, například není etické přijímat úplatky v zaměstnání, ale z hlediska jednání jedince je základem jeho morálka. Etika je v podstatě nástrojem pro stanovení jistých obecných zásad a principů. Proto je etika důležitá právě na úrovni formálních organizací, například v podobě etických kodexů, jež jsou závazné pro „členy“ této organizace. Principy a zásady ovšem mají základ i v jiných hodnotách například náboženských, demokratických, politických či vědeckých. Tyto zásady jistým způsobem představuje i právo, může vzniknout konflikt mezi různými typy etických a právních hodnot. Proto by úředník měl být vzdělaný (profesionalizovaný) aby dokázal v situacích rozlišit rozdíly mezi těmito hodnotami. Právo je jistě primárním nástrojem řešení vzniklé situace, přičemž etické kodexy představují další nástroj pro zajištění veřejného blaha.<sup>45</sup>

Můžeme si tedy stanovit, že etika je jednak disciplínou filosofickou, ale také profesní. Profesní etika je etikou, jež se váže k určité profesi (úřednická, policejní, lékařská apod.). Pokud se budeme zabývat otázkou vztahu morálky a práva, je na místě abychom si uvědomili, že právo jsou normy, jež jsou stanovené státem a mají výlučnou formu (právní předpisy, jež jsou pramenem práva). Tyto normy jsou závazné a uznané státem, souvisí také

---

<sup>44</sup> PUTNOVÁ, A. *Etické řízení ve firmě*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007, s. 41 -42

<sup>45</sup> NESVATBA, P. *Filosofie a Etika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 197, 284 - 285

s vynutitelností těchto norem. To znamená, že každé lidské jednání je vystavěno otázce, zda je toto jednání legální či nelegální (zákonné či nezákonné). Každý typ jednání můžeme posuzovat ze dvou hledisek a to zda je toto jednání legální a zda je legitimní. Legální jednání je jednání, jež je v souladu s právními normami, kdežto legitimita je přesvědčení jednice o tom, že jeho jednání je ospravedlněné. Legalita a legitimita tedy jsou pojmy odlišné, ve společnosti ale existují pospolu a vzájemně se doplňují.<sup>46</sup>

Dle teorie práva se nabízí otázka, zda je právo minimum morálky. Jednak můžeme říci, že se právo a morálka navzájem prolíná, avšak pokud pohlédneme na zásadu legální licence, tak je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno. Právo tedy vystupuje jako jistá nadstavba, jež určuje, co je vlastně dovoleno a zakázáno. Z tohoto pohledu můžeme tedy říci, že právo je minimum morálky.<sup>47</sup> Právo tedy ochraňuje dobré mravy, stanovuje také ochranu dobrých mravů. Legitimita práva spočívá v lidském odůvodnění vlastního konání a výsledku tohoto konání.

Moderní právo poukazuje na legitimizační kritéria. Prvním z těchto kritérií je legitimizace autoritou. Tato autorita má základ jednak v osobě, právu či tradici. Autoritativní osobou je vždy buď jistý druh instituce či tato autorita spočívá v rukou charismatického panství. Autorita práva poukazuje na právní předpisy, dříve to byly například posvátné spisy. Právní předpisy nám tedy stanovují jistá obecná pravidla, jimiž jsou vázáni všichni (základní lidská práva a svobody), či jen jistý okruh lidí (autorské právo). Dalším kritériem je legitimizace diskursem, jež chápeme jako vůli lidu. Diskurs znamená jistý stupeň komunikace, jež probíhá na úrovni života politického, vědeckého či technického apod. Klíčovým hlediskem diskursu je stanovení konsensu, úmluvy. Problém avšak nastává, pokud dojde ke kolizi legality a legitimacy. Zde právní systém stanovuje mechanismy, jimiž jsou například opravné prostředky, soudní přezkum, změna zákonů apod. Proto jsou právem stanovené záruky, jež reagují na situaci, kdy by byla porušována legitimita práva. Tato právní záruka je uvedena například v článku 23 Listina základních práv a svobod, jež stanovuje: „Právo na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a svobod, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.“ Čili tato norma je legální, avšak

---

<sup>46</sup> NESVATBA, P. *Filosofie a Etika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 197, 284 - 285

<sup>47</sup> Tyto principy tedy předpokládají potřebnost morálky a osobního mravního soudu, viz. GERLOCH, A. *Teorie práva*, 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 279



legitimní bude za situace, kdy dojde k naplnění podmínky odstraňování demokratického řádu, nečinnosti ústavních orgánů a nemožnost použít zákonné prostředky.<sup>48</sup>

### 3.1.5. Lidské zdroje ve veřejné správě

Lidské zdroje ve veřejné správě představují specifickou kategorii prostředků, které jistým způsobem korigují lidský faktor. Cílem těchto lidských zdrojů je zabezpečit kvalitu veřejných služeb s čímž úzce souvisí pojem personálního managementu. Význam slova management poukazuje na typ řízení, avšak pro veřejnou správu má spíše význam řízení lidského faktoru. Souvisí například s postupem získávání pracovníků, výběrem těchto pracovníků, celoživotního vzdělávání, systémem vyhodnocování pracovníků, právy a povinnostmi, jejich odměňování a v neposlední řadě také vztahem k občanům, ovládnutím profesní etiky, zvyšováním motivace, efektivitou rozhodování apod.<sup>49</sup>

Zaměstnanci veřejné správy představují specifickou skupinu osob, jelikož výkon veřejné správy spočívá v „jejich rukou“, přičemž zaměstnavatelem jsou nositelé veřejné správy, čili hovoříme o státě a o dalších subjektech, jež nejsou organizační složkou státu, přičemž další velkou skupinou jsou veřejnoprávní korporace, například obce a kraje. Zde musíme brát v úvahu otázku úřednickova postavení. Při výkonu veřejné správy se totiž tyto osoby mohou odlišovat různými formami výkonu.<sup>50</sup> Pokud si představíme již způsob ustanovování do funkce, zjistíme, že se uplatňuje princip volební, jmenovací či princip výběrového řízení. Princip volební nalezneme například u zastupitelstva obce (volí si je občané) či u zájmové samosprávy. Princip jmenovací je uplatňován zejména ve sféře státní správy, kdy právo jmenovat má vždy nadřízený správní úřad. Princip výběrového řízení uplatňuje hodnotící (konkursní komise), po jejímž rozhodnutí následuje jmenování. Úředník ve veřejné správě může mít tedy dvojí postavení a to služební či zaměstnanecký poměr. Výkon veřejné správy vykonávají tedy konkrétní osoby, jedná se o ústavní činitele (platí pro sféru státní správy) a veřejné zaměstnance

---

<sup>48</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*, 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 254

NESVATBA, P. *Filosofie a Etika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 270 - 278

<sup>49</sup> POMAHAČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 133

<sup>50</sup> Například dle organizačního principu z hlediska personálního složení orgánu. Princip monokratický představuje správní orgán, jež je navenek zastupován konkrétní fyzickou osobou, která je k tomu zmocněna. Tento princip nalezneme jak ve státní správě, tak v samosprávě. Princip kolegiální je uplatňován, pokud pravomoc a působnost je stanovena přímo sboru (vláda, zastupitelstvo kraje), více viz HROZINKOVÁ, E. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 24

(zaměstnanci správního úřadu či jiné fyzické osoby).<sup>51</sup> Obecné hledisko poukazuje na zaměstnanecké systémy veřejné správy jako takové. V České republice, ale i v ostatních evropských zemích se uplatňuje zejména systém kariérní. Kariérní systém předpokládá stabilitu zaměstnanců, jejich trvalost, celoživotní vzdělání a kariéru. Zásadní problém zde nalzáme opět v míře byrokratizace, proto tento systém není jediným. Zcela ho doplňuje systém funkčních míst. Tento systém předpokládá jistý stupeň dosaženého vzdělání, základem je tedy i znalost a schopnost uchazeče. Zaměstnání zde není chápáno jako doživotní kariéra. Existuje však třetí možnost a tou je systém kořisti, tento zaměstnanecký systém vykazuje znaky nestability. Představuje jistou hrozbu míry politizace veřejné správy, časté jsou personální změny, jež jsou odezvou povolebních šarvátek o místa mezi politickými stranami, proto od tohoto systému bylo upuštěno.<sup>52</sup>

Národní vzdělávací fond o.p.s. (NVF) byl založen jako nezávislá nevládní organizace již v roce 1994. Tato organizace umožnila čerpat finance z programu Phare, který byl realizován v letech 1997 – 2006. Základním východiskem tohoto programu je podpora rozvoje lidských zdrojů. Cílem NVF byly důležité kroky, týkající se transformace společnosti potažmo realizace celoživotního vzdělávání a podpory evropské integrace. Činnost tohoto fondu zasahovala jak do sféry soukromé, tak do sféry veřejné (týkající se úředníků veřejné správy). Oblast vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě se formovala na základě projektu Zdokonalování veřejné správy, o němž se zmiňuje Výroční zpráva NVF z roku 1997. Tento projekt byl přijat ve spolupráci s Centrem pro zahraniční pomoc, Úřadem vlády ČR, Ministerstvem vnitra ČR a Delegací EU. Přinesl efektivní reformu veřejné správy v kontextu přijetí České republiky do Evropské unie. Výstupem těchto programů byla samozřejmě Analýza české veřejné správy včetně Strategického plánu pro konkrétní kroky reformy (1998).<sup>53</sup>

Součástí souhrnné zprávy Analýzy veřejné správy bylo několik bodů a východisek, které se týkali hlavních nedořešených problémů reformy správy na úrovni státní a mezinárodní, vymezení úkolů a funkcí veřejné správy, její organizace, činnosti, financování a v neposlední řadě také lidských zdrojů. Lidské zdroje na úrovni státní správy jsou tématem aktuálním, nicméně naše země, poznamenána zhruba 40 ti lety nedemokratických poměrů přinesla zakotvení neprofesionálních kritérií, které tkví zejména v upřednostňování politické

---

<sup>51</sup> HROZNIKOVÁ, E. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 24-26.

<sup>52</sup> DOLISTA, J. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 37 – 38

<sup>53</sup> Národní vzdělávací fond. *Výroční zpráva 1997* [Online]. Dne 7. 4. 1998 [ cit. 10. 3. 2014]. Přístupné na: <<http://www.nvf.cz/cms/assets/docs/4d165b1af7b9c635d54229c1f9231e4f/105-0/vyrocnizprava-1997.pdf>>

spolehlivosti před odborností a výkonností či zneužíváním státní správy pro cíle vládnoucí strany. V souvislosti s těmito hodnotami se tak narušila i správní kultura včetně etických hodnot. Až do této doby se lidským zdrojům nevěnovala dostatečná pozornost, přičemž ani právní úprava služebního zákona je nedostatečnou právní úpravou a to zcela jistě z hlediska její neúčinnosti. Bohužel dalším negativním hlediskem je nedostatečná obměna míst, která dodnes přísluší přesluhující generaci. Takováto rigidita přispívá zcela jistě i k nechuti mladých lidí „odborníků“ k nástupu do státní služby. Kdo by také chtěl být ve státní službě, když výkon této činnosti přináší nespočet povinností včetně vysoké míry odpovědnosti a k tomu všemu ještě nepřehlednou právní úpravu. Toto je zcela jistě stěžejním limitujícím faktorem. Státní službu by měli vykonávat lidé, kteří budou odborníky, jednak všeobecného a speciálního zaměření. Také by měli ovládat cizí jazyk a to v souvislosti s úzkým kontaktem s EU a dalšími zahraničními subjekty. Další oblastí je vznik služebního poměru v souvislosti s výběrem úředníků. Je důležité, aby doopravdy fungovalo výběrové řízení včetně pohovoru výběrové komise, které by bylo transparentní a spravedlivé. Dalším problémem je politizace státní služby, která spočívá v obsazování míst ve státním aparátu dle politické příslušnosti či na základě protekce. Toto je ale v rozporu s našim právním státem včetně zájmů veřejnosti. Oblast kárné odpovědnosti by měla zcela jistě a dle nové úpravy, která by měla být účinná od r. 2015 zakotvena i přísnější kárné odpovědnosti. Všichni státní zaměstnanci jsou kárně odpovědní s výjimkou generálního ředitele a jeho zástupce. Obecná odpovědnost za škodu se ale řídí zákoníkem práce, výjimkou je například trestněprávní odpovědnost. Vzdělávání zaměstnanců není ve služebním zákoně upraveno. Dle této analýzy převažuje nahodilost a nekonceptnost. Česká republika se od ostatních evropských zemí odlišovala tím, že neměla institut ani školu státní nebo veřejné správy. To v důsledku věci znamenalo, že se vzdělávání úředníků redukovalo na nahodilé vysílání jednotlivců do kurzů. Motivace úředníků se dále vzdělávat byla a je značně nedostatečná, přitom je vzdělávání jedním ze základních nástrojů reformy a modernizace české veřejné správy. Důležitá by byla koncepce, která by řešila rozvoj lidských zdrojů na úrovni státní služby, kariéry, personální politiky, motivace, hodnocení apod. Vzhledem k úpadku etických hodnot je nutností také vzdělávání v oblasti jednání s lidmi, komunikace, řízení podřízených osob, etického chování, řešení konfliktů apod. Vzdělávání úředníků ve veřejné správě se nyní řídí Ministerstvem vnitra ČR, které vydává Pravidla pro vzdělávání úředníků ve správních úřadech a jejich dodržování.<sup>54</sup> Tato pravidla jsou vydána na základě

---

<sup>54</sup> Národní vzdělávací fond. *Výročí zpráva z roku 1997* [Online]. Dne 7. 4. 1998 [cit. 10. 3. 2014]. Přístupné z: <<http://www.nvf.cz/cms/assets/docs/4d165b1af7b9c635d54229c1f9231e4f/105-0/vyrocnizprava-1997.pdf>>

usnesení vlády ČR ze dne 30. Listopadu 2005 č. 1524 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech.<sup>55</sup>

Hodnocení zaměstnanců ve veřejné správě je součástí systému, jenž patří do politiky rozvoje lidských zdrojů. Všeobecně se rozlišuje několik hledisek hodnocení a to dle celkového hodnocení pracovníka a jeho chování, jeho výkonnosti a efektivnosti, jeho kompetentnosti a potencionálu. Hodnocení zaměstnanců se také spojuje s podporou motivace vyhodnocovaných osob. V členských státech EU nabývá hodnocení zaměstnanců na důležitosti. Při hodnocení úředníků je hodnotícím orgánem nikoliv centrum (například vláda či ministerstvo vnitra) ale jeho složky (odborníky a oddělení).

Práva a povinnosti zaměstnanců jsou uloženy v právních předpisech. K nejdůležitějším povinnostem úředníka patří například dodržování ústavy a zákonů, plnění příkazů nadřízeného, nestrannost a důvěryhodnost, mlčenlivost a také politická loajalita. Odměňování zaměstnanců nemůže konkurovat soukromému sektoru. Zaměstnanec ale může mít výhody, které jsou spojeny s výkonem služby veřejnosti a uspokojování veřejných zájmů. Přesto díky nedostatečnému hmotnému odměňování se objevuje více a více fenomén korupce a úplatkářství ve veřejné správě.<sup>56</sup>

### 3.1.6. Postavení úředníků ve veřejné správě

Postavení úředníků ve veřejné správě České republiky je značně komplikované, jelikož zde nemáme právní předpis, jenž by se vztahoval na všechny úředníky současně, proto i v rámci členských států EU jsou úředníci různě organizováni.<sup>57</sup> Prakticky můžeme říci, že v rámci České republiky existují dva základní zákony týkající se postavení úředníků. Těmito zákony jsou zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (zákon o ÚSC) a zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zá-

---

<sup>55</sup> Toto usnesení ve své příloze stanovuje základní typy vzdělávání úředníků, které zahrnuje vzdělávání vstupní (úvodní a následné) a prohlubující vzdělávání, které v sobě zahrnuje vzdělávání manažerské, jazykové a další oblasti například andragogiku či sociální psychologii.

<sup>56</sup> DOLISTA, J. JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola Evropských a regionálních studií, 2006, s. 38 – 42

POMAHÁČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 129 - 130

<sup>57</sup> Například model Německa či Rakouska rozlišuje úředníky na veřejnoprávní zaměstnance, zaměstnance na základě soukromoprávní úpravy a manuální pracovníky. Více viz: POMAHÁČ, R. VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 125

kon). Prakticky tyto rozdíly poukazují také na dva typy zaměstnanců veřejné správy, i když tito zaměstnanci v rámci odměňování jsou placeni tak jak tak, z veřejných prostředků. Tito zaměstnanci se odlišují jinými právy a povinnostmi, které stanovuje právě již uvedená speciální právní úprava. Okruh těchto veřejných zaměstnanců se ale liší dle výkonu jejich činnosti. Pokud tento úředník zastává funkční místo bezprostředně spojené s výkonem veřejné správy, jedná se o státního zaměstnance ústřední státní správy. Ostatní skupinu veřejných zaměstnanců tvoří ti úředníci, jež jsou zaměstnání jinými veřejnoprávními korporacemi či dalšími subjekty (viz organizační struktura veřejné správy).

Služební zákon předpokládá výkon státní služby formou služebního poměru. Právě tento služební poměr se odlišuje od soukromoprávního poměru zcela jistě tím, že tito úředníci vykonávají veřejnou správu aktivně a také se podílí na tvorbě státní vůle.<sup>58</sup> Vznik poměru již zakotvuje samotná Ústava ČR, jež v článku 79 požaduje zákonnou úpravu právního poměru státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Služební zákon je sice platný, ale není účinný (účinnosti nabývá nově až k 1. 1. 2015).<sup>59</sup> Pro pochopení základního rozdílu je nutné si vymezit pojem státní služby, ten nalezneme ve služebním zákoně §1, jež stanovuje, že státní zaměstnanec je pověřen výkonem státní správy jako služby, jež bude vykonávat pro veřejnost. Současně také stanovuje, čím se rozumí správní úřad.<sup>60</sup>

Zákon o ÚSC byl potřebný z hlediska ukončení činnosti okresních úřadů ke konci roku 2002. Tento zákon tak nahradil zákoník práce, který do této doby byl předpisem, jimiž se řídili úředníci obcí či krajů. Účelem tohoto zákona bylo a je vytvořit profesionální úřednický aparát, který bude fungovat odborně, efektivně a profesionálně. Stanovuje naopak výkon veřejné správy na základě pracovněprávního vztahu, jež se subsidiárně řídí zákoníkem práce,

---

<sup>58</sup> TRYKAR, L. *Služební pomě státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008, s. 14

<sup>59</sup> §2 stanovuje, na koho se tento zákon nevztahuje, například na členy vlády, členy Rady pro televizní a rozhlasové vysílání či vedoucího Úřadu vlády České republiky apod. Více viz: Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

Novela zákona č. 445/2011 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

<sup>60</sup> § 3 správním úřadem ve smyslu tohoto zákona jsou ministerstva, ústřední orgány státní správy a ostatní správní úřady, jestliže jsou zřízeny zvláštními zákony, na jejichž základě tyto orgány státní správu vykonávají. Viz zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

nestanoví-li tento zákon jinak.<sup>61</sup> Úředníkem se rozumí zaměstnanec územně samosprávného celku, naopak vedoucí úředník je vedoucím zaměstnancem, jemuž pracovní poměr vzniká jmenováním nadřízeného subjektu (vedoucí úřadu). Vedoucím úřadu se rozumí zejména úředník, jenž vykonává funkci tajemníka obecního úřadu či magistrátu statutárního města, funkce tajemníka, ředitele krajského úřadu či magistrátu apod.

Státním zaměstnancem se obecně rozumí osoba, která splnila podmínky, což prakticky znamená úspěšné zvládnutí služební přípravy, výběrového řízení, jmenování do služby a složení služební smlouvy. Naopak úředníkem územně samosprávného celku se rozumí osoba, jež odpověděla na veřejnou výzvu a účastnila se výběrového řízení. Trvání obou těchto poměrů je nejčastěji na dobu neurčitou. U státních zaměstnanců rozlišujeme prohlubování znalostí ve smyslu odborného růstu a zvýšení či rozšíření vzdělání, které probíhá formou studia či školení. U úředníků územně samosprávných celků se dbá v oblasti vzdělání na prohlubování znalostí a to formou vstupního vzdělání, průběžného a ověřením zvláštní odborné způsobilosti. Služební poměr státního zaměstnance může skončit několika způsoby. Jednak může služební poměr skončit ze strany služebního orgánu (dojde k rozhodnutí služebního orgánu o skončení poměru), nebo může být poměr ukončen na základě žádosti státního zaměstnance. Nejčastějším způsobem skončení poměru je však jistě případ vzniku právní události ve smyslu ukončení poměru ze zákona. Například dojde-li k smrti státního zaměstnance či ho prohlásí za mrtvého, uplynutím služebního poměru na dobu určitou, rozhodnutím služebního orgánu, zbavení způsobilosti k právním úkonům či pro odsouzení za úmyslný trestný čin apod. U úředníků samosprávných celků je definováno hlavně odvolání z funkce, jež se týká pouze vedoucích zaměstnanců. Toto odvolání přichází v úvahu pozbytí obecných předpokladů, porušení povinností, neukončení vzdělávání vedoucích úředníků ve stanovené lhůtě. Vedoucí úředník se může svého úřadu též vzdát (písemná forma je vyžadována vždy). Zákon o ÚSC neřeší ukončení poměru, ale odkazuje na zákoník práce. Služební zákon také stanovuje odměňování zaměstnanců, každý zaměstnanec dostává pravidelný měsíční plat, odměňování zaměstnanců je založeno na platových tarifech, třídách a stupních, dle nichž se plat stanovuje. Dále existují formy příplatku za službu (osobní příplatek) či příplatky za vedení a zastupování. U odměňování za služební pohotovost se zde projevuje princip subsidiarity (řídíme se zákoníkem práce § 140). Zákon o ÚSC však odměňování nestanovuje a řídíme se opět zákoníkem práce ve smyslu § 122 a dále, jenž se vztahuje na odměňování úředníků rozpočtového sektoru. Zaměstnanci

---

<sup>61</sup> § 1 odst. 3) stanovuje, že se tento zákon nevztahuje na zaměstnance, jež jsou zařazeni v jeho organizačních složkách, jeho zvláštních orgánech a na ty, jež vykonávají výhradně pomocné, servisní či manuální práce.

jsou odměňováni dle příslušnosti k platovému tarifu stanoveného pro platovou třídu a platovému stupni dle jeho zařazení. Platové třídy se stanovují dle dosaženého vzdělání, kdežto platové stupně dle délky praxe. I zde v zákoníku práce jsou stanoveny vedoucím pracovníkům příplatky za vedení, dále ostatním zaměstnancům náleží například příplatek za práci v sobotu a neděli, za práci ve ztíženém pracovním prostředí a v neposlední řadě také například osobní příplatek či odměna. Osobní příplatek se nabízí, pokud zaměstnanec dlouhodobě dosahuje velmi dobrých pracovních výkonů, odměna pak přichází v úvahu úspěšného splnění významného pracovního úkolu.<sup>62</sup>

Abychom mohli dovršit tuto kapitolu, zajímavá je zcela jistě Analýza aktuálního stavu veřejné správy, která upozorňuje na systémové nedostatky veřejné správy. Z hlediska postavení úředníků ve veřejné správě upozorňuje na problematiku vztahu voleného zástupce ve vztahu k úřadu. Uvnitř české veřejné správy se v hojné míře vyskytuje politizace veřejné správy zejména na vedoucích postech. Často se totiž jedná o politika, který není povinen prokazovat potřebné odborné předpoklady pro výkon této funkce (oproti ostatním úředníkům). Tato nerovnováha se projevuje například i u územně samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti, jež závisí právě na politické příslušnosti vedoucího pracovníka, což vytváří i potenciál korupčního prostředí. Proto je velice důležité, aby subjekty, jež disponují zákonodárnou iniciativou, přistoupily ke změně legislativy. Tato analýza nám poskytuje v celku přehlednou strukturu návrhů řešení, jež by mohla vnést do veřejné správy pořádek.<sup>63</sup>

### 3.1.7. Aktuální možnosti právní úpravy postavení úředníků

V této podkapitole se podrobněji věnuji popisu situací, které jsou v úvahu z hlediska postavení úředníků ve veřejné správě, které je dosud zcela problematické a to díky dosud neúčinnému služebnímu zákonu, čímž se prakticky prohlubuje diferenciací mezi jednotlivými

---

<sup>62</sup> HROZINKOVÁ, E. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 79 – 85

Zákon č. 218/2006 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. §1,7,17,18,30,54,87, 133 a násl.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků. § 1,2,5,6,10,12,17.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Část šestá – odměňování za práci, odměna za pracovní pohotovost a srážky z příjmů ze základního pracovněprávního vztahu.

<sup>63</sup> Ministerstvo vnitra ČR. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, na základě usnesení vlády ze dne 14. 12. 2011č. 924 [online]. [cit. 14. 3. 2014]. Příslupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>>

úředníky veřejné správy. Na různá řešení reaguje právě Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Postupně si tedy proberme varianty, které by mohly být řešením současného stavu.<sup>64</sup>

Varianta nulového řešení popisuje situaci, která v České republice přetrvává. Tato varianta nepředpokládá změnu současného legislativního stavu. Pro úředníky samospráv by i nadále platil zákon o ÚSC a pro úředníky státní správy dosud neúčinný služební zákon, jenž by byl účinný od roku 2015. Tento stav je k dnešnímu dni pořád aktuální, ovšem je dlouhodobě neudržitelný. Nemáme zde například jako ostatní země definovanou soukromoprávní a veřejnoprávní úpravu vztahu úředníků k veřejné správě. Dalším problémem je nenaplnění článku 79 Ústavy, včetně problematiky na úrovni evropské, kdy nemáme zajištěnou profesionální, depolitizovanou veřejnou správu, která by měla jasně stanovená pravidla. Toto téma je řešeno i mezinárodně a zároveň, lepší právní úprava je také doporučením evropské komise. Účinný zákon o státní službě je jednou z kondicionalit pro čerpání financí z evropských fondů na programové období 2014 – 2020.

Varianta číslo jedna počítá právě se zachováním obou právních předpisů, přičemž je nutno zajistit účinnost služebního zákona. Tato varianta je právně realizovatelná, ovšem nespĺňuje základní představy stanovené vládou ČR. Jenže ani tato úprava nereflektuje současnou potřebu jak České republiky změnit postavení úředníků, tak úrovně evropské, kdy jakoby nemáme standard, který funguje v ostatních zemích.

Model varianty dvě se zdá pracný, ale mohl by již konečně nastolit jasná pravidla. Úkolem této varianty by bylo sjednotit právní úpravu postavení úředníků jak na úrovni státní správy, tak na úrovni samosprávy. Tato úprava počítá se zachováním nezbytných rozdílů vyplívajících z odlišné organizace. Základní silná stránka takového počínu jistě tkví ve vytvoření právních předpokladů pro depolitizaci výkonu veřejné služby včetně oddělení politických a odborných míst. Slabou stránkou jsou finanční náklady, jež by souviseli s požadavkem vzdělávání pro úředníky v jednotných formách a také formalizací v souvislosti s hodnocením a ověřováním způsobilosti pro výkon práce úředníka na všech stupních. S touto variantou souvisí návrh zákona o právních poměrech a vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě (zákon o úřednících). Tento zákon by tak mohl nahradit zákon o ÚSC a také neúčinný služební

---

<sup>64</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Analýza aktuálního stavu [online]. [cit. 15. 3. 2013]. Přístupné z: < <http://www.mvcr.cz/clanek/analiza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx> >



zákon. Návrh je obsažen také v Plánu legislativních prací vlády na rok 2012.<sup>65</sup> Navrhovaný zákon upravuje výkon veřejné správy hlavně po stránce personální (zajištění stability, profesionality, depolitizace a transparentnosti). Také tento zákon předpokládá úpravu vzdělávání. Nově je zde nastavena diferenciaci mezi politicky obsazovanými místy a místy kariérních úředníků. Definuje se také kategorie zaměstnanců, jež vykonávají odborné činnosti sloužící k výkonu veřejné moci. Pracovní poměr dle tohoto zákona se vyznačuje také vyšší mírou stability, jež spočívá především ve vyšší ochraně úředníka (ten by mohl být odvolán pouze při nesplnění některých z podmínek taxativně stanovených). Depolitizace státní správy má také nová řešení. Prvním krokem je právě již zmíněné, posílení právní ochrany úředníků s čímž souvisí také stanovení osobní trestněprávní odpovědnosti volených představitelů i úředníků za trestné činy spojené s výkonem veřejné moci. Tento krok lze charakterizovat jako zavedení přísnějších pravidel například při hlasování v orgánech územní samosprávy týkající se nakládání s majetkem nebo veřejnými zakázkami, dotacemi či granty. Dalším opatřením by mohlo být zavedení přímé volby starosty obce, primátora statutárního města a hejtmána kraje (zde ale musí dojít ke změně Ústavy ČR, hlavy sedmé). Samozřejmě by bylo přirozené, aby i z hlediska pravomocí v případě přímé volby disponoval starosta prostředky, do kterých by nesmělo zasahovat zastupitelstvo ani rada. Problém by nastal například v případě konfliktu mezi starostou a zastupitelstvem či radou. Řešením depolitizace by mohlo být přijetí manažerského modelu vedení úřadu. Tento manažerský model předpokládá dosazení apolitického úředníka. To se zdá být v celku hezkým řešením, dle mého názoru to ale není prakticky možné. Příkladem tohoto problému může být samotný zákon o ÚSC, který v § 16 stanovuje povinnosti úředníka. Zde si můžeme povšimnout, že tento úředník může mít své politické přesvědčení a zároveň má také povinnost hájit při výkonu správních činností veřejný zájem. Co je ale předmětem veřejného zájmu je otázkou značně diskutabilní, například právě v tomto případě se nevyklučuje zájem prosazení jistých pravidel, které jsou součástí politického programu, smýšlení apod., právě toto je jedním z dilemat, které nám poukazuje jak se i na těchto úrovních projevuje politický tlak. Pokud bychom nastolili čistě manažerský model, tak tento vedoucí úřadu včetně apolitičnosti by musel být vysoce výkonný a mít v celku silnou motivaci pro řízení. Samozřejmě nelze management, jenž je součástí hlavně soukromého sektoru přímo aplikovat na sektor veřejný. Veřejná správa se totiž neřídí nabídkou a poptávkou, neovlivňuje ji inflace a v neposlední řadě také tento vedoucí nemůže vykonávat svoji práci pro

---

<sup>65</sup> Vláda. *Legislativní pravidla vlády na rok 2012* [ online ]. Dne 21. 12. 2011 [ cit. 15. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2012-90917/>>

ziskuchtivost, neboť ji vykonává jako službu veřejnosti. Dle mého názoru by bylo nejlepším východiskem, aby byl přijat jeden univerzální zákon o úřednících, který by stanovoval postup přijetí uchazečů o zaměstnání, práva a povinnosti, kárnou odpovědnost, vzdělávání, hodnocení a odměňování těchto zaměstnanců.<sup>66</sup> Soudobou otázkou tohoto tématu je také zcela jistě návrh lepšího a propracovanějšího zákona o státní službě, přičemž zákonodárnou iniciativu využila jako první ČSSD, která podala poslanecký návrh zákona o státní službě (návrh č. 71/0). Vedle tohoto poslaneckého návrhu byla a zcela jistě je velice důležitá i iniciativa projevovaná ze strany Vlády ČR, která také vypracovala a podala návrh zákona o státní službě. Samozřejmě je tato situace odrazem aktuální a předchozí situace na politické sféře. Vládní návrh je návrhem ze strany dnes již bývalého premiéra Jiřího Rusnoka, kdežto návrh poslanecký je zcela jistě návrhem který vznikl jako dohoda v podobě koaliční smlouvy ČSSD s hnutím ANO, i když k dnešnímu dni můžeme říci, že je produktem nově sestavené vlády v čele s Bohuslavem Sobotkou (ten je současně jedním z navrhovatelů tohoto návrhu).

Poslanecký návrh služebního zákona byl zpracován a předložen poslancům na konci prosince roku 2013. Součástí tohoto návrhu je důvodová zpráva, která zejména odkazuje na problémy spojené s uplatňováním obecné právní úpravy zákoníku práce, které je nedostupující vzhledem k specifickému postavení státních úředníků. Vedle tohoto obecného zákoníku práce pak platí nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách. Absence služebního zákona tak negativně působí na nestabilitu úřednického aparátu spojenou s nulovou odpovědností za řídicí či pracovní selhání, dále souvisí také s netransparentností rozdělení odpovědnosti a poukazuje také na nulovou horizontální spolupráci a koordinaci ústřední státní správy. Jako zajímavé myšlenky reflektující snahu zajistit všechny ideály státní správy se jeví například zvýšení obecné odpovědnosti, která by byla z 4.5 procenta násobku průměrného platu zvýšena na 8 procent za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup. Pro odměňování navrhuje nově šestnáct platových tříd namísto původních dvanácti. V souladu s ekonomickou situací se také dle tohoto návrhu ruší zaměstnanecké benefity (příspěvek k důchodu). Zásadní je také nové stanovení způsobu jmenování a odvolávání generálního ředitele státní služby, jak v přechodném, tak řádném období. V této souvislosti se také vymezují

---

<sup>66</sup> Transparency International. *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících* [ online ]. Dne 15. 3. 2014 [ cit. 15. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.transparency.cz/profesionalizace-statni-spravy-zakon-urednicich/>>

Ministerstvo vnitra. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [ online ]. [ cit. 16. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>>

pravomoci generálního ředitelství vzhledem ke zrušení Institutu státní správy. Jedná se zejména o přípravu vzdělávacích programů a pedagogické činnosti ke vzdělávání, realizaci těchto činností dle tohoto zákona. Současně také počítá se zavedením systému hodnocení státních zaměstnanců, kdy tato pravomoc bude náležet generálnímu ředitelství. Aktuálně je tento poslanecký návrh ve druhém čtení.

Vládní návrh zákona o změně služebního zákona vznikl na základě usnesení vlády ze dne 15. ledna 2014 č. 47. Předkladatelem tohoto návrhu je Ministerstvo práce a sociálních věcí, přičemž tento návrh nalezneme pod číslem jednacím Odboru vládní agendy Úřadu vlády ČR 27/14. Současně vláda předložila Poslanecké sněmovně ČR návrh zákona v lednu 2014, přičemž byl poslancům předložen jako sněmovní tisk 96/0. Tento návrh byl postoupen výboru organizačnímu, který zároveň doporučil projednání návrhu zákona. K únoru 2014 byl návrh zákona vzat zpět. Vláda také vydala stanovisko k poslaneckému návrhu zákona, jenž je negativního charakteru, čímž vyjádřila svůj nesouhlas. Toto stanovisko nalezneme pod sněmovním tiskem 71/1. Obecně tak poukázala na to, že se momentálně všichni snaží o úpravu služebního zákona zejména v souvislosti s nutnými kondicionalitami (stabilizace české veřejné správy a čerpání finančních prostředků z evropských fondů) a proto by dle stanoviska měly být upraveny důležité oblasti trochu jinak v návaznosti na další legislativní proces. Dle stanoviska je poslanecký návrh zákona v nepoužitelné formě, jelikož nereflexuje změny ostatních zákonů a tudíž je v kolizi s právním řádem České republiky. Například náhrada škody, jejíž výše by měla být 8násobkem průměrného výdělku je v rozporu se zákoníkem práce, v této souvislosti je také toto ustanovení v rozporu se zásadou rovného zacházení, jenž vychází z článku 4 odst. 3) a 4) Listiny základních práv a svobod. Navržená úprava odměňování je také zcela ústavně nekonformní a to v souvislosti s tím, že není stanovena základní minimální výše platu v jednotlivých platových třídách. Problematické je také navržení oznamovací povinnosti státních zaměstnanců formou čestného prohlášení zda mají vlastnický podíl v právnických osobách a zda vlastní cenné papíry. Stanovení takovéto povinnosti u všech zaměstnanců by zasahovalo do jejich soukromí, takováto povinnost by neměla být požadována po všech zaměstnancích.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Sněmovní tisk 71/0 [ online ]. [ cit. 15. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=71&CT1=0> >

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Sněmovní tisk 96/0 [ online ]. [ cit. 15. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw> >

Vláda ČR. Knihovna připravované legislativy čj. OVA 27/14. [ cit. 15. 3. 2014 ]. Přístupné z: < <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9F7DDFU8> >

### 3.1.8. Nástroje etického řízení

V rámci zlepšení veřejné správy jako takové můžeme hovořit o několika nástrojích pro etické řízení. Tyto nástroje můžeme rozdělit do dvou větších skupin, jednak jako nástroje tradiční a nástroje moderní. Mezi tradiční nástroje etického řízení zcela jistě patří kodexy etiky, etické vzory a vzdělání či výchova v oblasti etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Na druhé straně nástroje moderní jsou základem etických auditů, úřadu veřejného ochránce práv a etických výborů. Etické kodexy z hlediska obecného správního práva řadíme do kategorie vnitřních předpisů. Tyto vnitřní předpisy jsou z pravidla označovány jako interní normativní instrukce. Instrukce mají pro oblast veřejné správy veliký význam. Jednak jsou vydávány nadřízeným orgánem či subjektem pro složky a subjekty podřízené. To znamená, že nejsou obecně závazné, jsou platné a účinné pouze pro tuto skupinu adresátů v užším slova smyslu. Vydání etického kodexu jak jsme si již uvedli, se odvíjí od usnesení vlády, tedy k jeho vydání již nepotřebují orgány či subjekty speciální zákonné zmocnění (výjimkou jsou resortně příslušné úseky státní správy dle §92 zákona o krajích, jež vydávají směrnice, které musí být publikovány či oznámeny ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí). Jestliže tyto předpisy nejsou obecně závazné, nejsou ani pramenem práva a také nesmí zavazovat subjekty stojící mimo veřejnou správu (například nezavazují občany). Interní předpisy mohou být různé formy, například směrnice, příkaz, pracovní řád, pokyny apod. Etické kodexy jistě fungují i jako nástroje sloužící pro potřeby organizačního charakteru, zlepšení etického povědomí a v neposlední řadě také jako prostředek pro zvýšení důvěry ostatních osob.<sup>68</sup> Můžeme tedy obecně říci, že vydání takového kodexu je vždy povinností nadřízených osob. Jeho vydání prakticky znamená, že složka či subjekt, jež tento kodex vydá, se zavazuje k dodržování jistých pravidel a zásad. Etický kodex by měl působit pozitivně i ve smyslu zlepšení prostředí veřejné správy či podpory žádoucího chování. Prosazování žádoucího chování či stanovení následku za porušení kodexu by měli být obsaženy přímo v těchto kodexech, protože vznikají především jako odpověď na nedůvěru ostatních osob v úředníky jako takové. Proto je stanovená vymahatelnost jeho porušení, které bude klasifikováno jako porušení zákoníku práce či jiné interní instrukce a to se všemi důsledky, které z konkrétního jednání budou vyplývat. Etický kodex zaměstnanců ve veřejné správě proto stanovuje úředníkům a zaměstnancům aby dodržovaly tyto etické principy, podíleli se na vytváření protikorupčního prostředí a aby dbali přesvědče-

---

<sup>68</sup> PUTNOVÁ, A. *Etické řízení ve firmě*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2001, s. 71

SEDLÁČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2009, s. 72 - 75

ní, že neetické jednání má dopad na pozitivní klima veřejné správy jako takové. Aby dodržení kodexu mohlo být prakticky využitelné a poskytovalo i zpětnou vazbu může úředník či zaměstnanec ohlásit neetické jednání či porušení kodexu aniž by mu to způsobilo újmu na jeho postavení v pracovněprávních vztazích (toto ohlášení musí být oprávněné). Etický kodex však stanovuje taxativně jisté hodnoty a principy k dodržování, jež se týkají například rozhodování, profesionality, střetu zájmů, korupce apod.<sup>69</sup>

### 3.1.9. Etické kodexy

Na potřebnost etických kodexů reagovala vláda ČR již v roce 2001 a to na základě přijetí vládního usnesení č. 270 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Obsahově tento kodex ukládá povinnosti či doporučení. Povinnosti ukládá členům vlády a vedoucím ústředních orgánů státní správy aby v rámci své působnosti vydali pro vnitřní potřeby jejich úřadů tyto Kodexy a zároveň aby s tímto Kodexem seznámily své zaměstnance. Toto usnesení ukládá povinnosti zároveň ředitelům kraje. Tato povinnost se ovšem týká také samotného ministra vnitra ČR, jež má povinnost vydat Kodex jako dokument veřejného informativního charakteru. Doporučující část se týká hejtmanů kraje, primátoru hl. m. Prahy a primátorů ostatních statutárních měst. Přílohou tohoto usnesení je samotná příloha tohoto Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě (viz. příloha č. 2). Toto usnesení bylo účinné až do doby přijetí dalšího podobného usnesení (č. 331), jež bylo přijato k roku 2012. Usnesení se značně liší od usnesení původního. Například ukládá povinnost ministru vnitra zveřejnit Kodex prostřednictvím dálkového přístupu a zajistit aby tento Kodex byl přílohou ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí. Do jeho pravomoci patří i povinnost legislativní úpravy povinností orgánů veřejné moci aby zpracovaly a zveřejnily svůj vlastní etický kodex.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> DOLISTA, J. JEŽEK, R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 65 - 68

<sup>70</sup> Online. Oficiální stránky Vlády ČR. Dokumenty z roku 2001. Usnesení vlády č. 270. Více viz: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB)>

Online. Oficiální stránky Vlády ČR. Dokumenty z roku 2012. Usnesení vlády č. 331. Více viz: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/0A662BBE88D85C58C12579F700466BD6/\\$FILE/331%20uv120509.0331.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/0A662BBE88D85C58C12579F700466BD6/$FILE/331%20uv120509.0331.pdf)>

## 4. Korupce a úplatkářství

### 4.1.1. Korupce a úplatkářství jako společenský problém

Korupce včetně úplatkářství je svým způsobem fenoménem dnešní moderní doby, kdy korupci a úplatkářství můžeme definovat jako společenský problém partikulárních a individuálních zájmů. Tento fenomén můžeme zpětně vyzorovat i u starověkých civilizací, jak tomu bylo například ve starověkém Egyptě či Mezopotámii (Chammurapiho zákoník). Závažným trestným činem starého Egypta byl například trestný čin, spáchaný úředníky při výkonu úředních povinností.<sup>71</sup> Čili můžeme tedy říci, že korupční potencial se skrývá v každém z nás a může se projevit za jistých okolností, které vznikají při plnění pracovních povinností. Tento fenomén je tedy všudypřítomný, vyskytuje se ve všech společenských systémech a ve všech historických dobách. Korupci nelze definovat univerzálně, jelikož každý z nás může korupční jednání posuzovat z jiného úhlu pohledu. Často ani korupci nelze odhalit, jelikož se skrývá za tzv. pozorností či sponzorským darem. Rozdílnost těchto názorů je určována dle sociální determinace (vztah k ostatním, příslušnost k sociální skupině, hodnoty a postoje, kultura apod.).

Jak na tento fenomén reaguje Česká republika? Vláda České republiky svými usneseními bere na vědomí vždy Zprávu o korupci, schvaluje Vládní program boje proti korupci včetně Harmonogramu opatření v boji proti korupci a v neposlední řadě ukládá a doporučuje zajištění plnění Vládního programu těm, jež označuje za ty, jež provedou.<sup>72</sup> Vláda v příloze usnesení vlády se domnívá, že boj s korupcí je záležitostí celé společnosti. Také se souhlasně domnívá, že aby mohly být protikorupční mechanismy realizovány, je třeba posílit konsensus všech občanů bez rozdílu politického přesvědčení včetně politických stran, občanských sdružení apod. Všechny tyto subjekty, které se podílí na hledání efektivního řešení při potírání korupce vláda vyzívá k odborným diskusím a spolupráci. Každoročně také stanovuje, že bude vypracovávat a zveřejňovat zprávu o stavu korupce v naší zemi a to jak z pohledu orgánů státních, tak z pohledu různorodé občanské iniciativy. V této souvislosti pro informovanost občanů je vypracována i příručka pro veřejnost s návodem, jak se účinně bránit korupčnímu jednání. Zásadní je také otázka protikorupční výchovy, jež by měla být součástí občanské výchovy na základních školách. Nezbytná je také spolupráce na mezinárodní a nadnárodní

---

<sup>71</sup> BALÍK, S. BALÍK, S ml. Právní dějiny mimoevropských zemí. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 37,44.

<sup>72</sup> Usnesení vlády ze dne 17.2.1999 č. 125 [ online ]. Přístupné z: <[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474)>

úrovni, a to jak při řešení jednotlivých případů korupce, tak v rámci předávání zkušeností a informací.<sup>73</sup>

#### 4.1.2. Charakteristika korupce a úplatku

Často se setkáváme s názorem, že korupce a úplatek je jedno a to samé. Bohužel to tak není a proto je nutné si vymezit oba tyto pojmy. Samotný pojem korupce je odvozen od latinského názvu „rumpere“ tj. zlomit, rozlomit. Pojem „corruptus“ pak znamená následek nekalého jednání tj. mravně zvrácený, zvrhlý či podplacený. Osoba, která se dopustí korupčního jednání, může použít fyzického násilí, aby úřední osoba jednala buď proti dobrým mravům, nebo proti svým úředním a morálním povinnostem. Při uplatnění násilných praktik ale zasahujeme do roviny vydírání či útisku. Proto je dnes zcela běžným nástrojem korupce hodnota peněz. Peníze jsou zde využívány jako výhody hmotného či mocenského charakteru (vyjádření vlivu). Pojem korupce není tedy zjevně dosti dobře definovatelný, avšak můžeme tedy ukázat, že korupční jednání je konání člověka, které je morálně neospravedlnitelné. Jde o přijímání či dosahování hmotných, duševních či nehmotných výhod a zisků. V moderní demokratické společnosti se však s korupcí setkáváme při prolínání veřejného a soukromého sektoru. Stále častěji tak pod pojmem korupce nalézáme znaky klientelismu, jež se vyznačují vztahem, kdy veřejný sektor vystupuje na straně jedné a poskytuje protistraně veřejné prostředky (zde je právě čteně sektor soukromý). Dnes pod tímto termínem například můžeme nelézt problematiku veřejných zakázek. Korupce je také součástí organizovaného zločinu (zde se bavíme o rovině zkorumpovaných osob na straně sféry soukromé a veřejné, jež je doplňováno cíleným vydíráním v případě nesplnění podmínek či postupů). Korupce však souvisí také se střetem zájmů. Zde jde většinou o formy úplatku (peněžní obnosy, věcné dary) které jsou poskytovány protistranou v případě, kdy například úřední osoba s rozhodovacími pravomocemi je povinna hájit veřejný zájem což se straně druhé líbit vůbec nemusí. Pro tuto oblast je například důležitý pohled na korupci jako na prostředek maximalizující zisk. Tento model je nazýván tržní korupcí. Korupce nastává tehdy, kdy úřední osoba si je vědoma svých pravomocí a svůj úřad využívá jako byznys. Pokud úředník rozhoduje pro peníze bez ohledu na dopad jeho rozhodnutí, můžeme říci, že se jistým způsobem dopouští korupčního jednání, přičemž prvky jednání jsou v rozporu s právními předpisy a normativními instrukcemi.

---

<sup>73</sup> CHMELÍK, J. TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 9 – 10.

S otázkou korupčního jednání souvisí i otázka korupčního klimatu. Korupční klima je jakýsi systém, který v sobě zahrnuje korupční jednání, které je nakonec veřejně známé a stane se tak „veřejným tajemstvím“. Na druhé straně korupčního klimatu stojí státní moc, jež se snaží korupci zabránit. Lidé tak mají často tendenci řešit vzniklé problémy úplatkem, přičemž korupce na úrovni veřejné správy se jeví spíše jako systémově propracovaná, značně organizovaná a spojená jisto jistě s plýtváním veřejných zdrojů. Proto tedy můžeme definovat znaky korupce. Prvním z těchto znaků je vztah dvou subjektů (poskytovatel úplatku a jeho příjemce), druhým znakem je směnný vztah, který přináší oběma stranám výhody, třetím znakem je souvislost s obstaráváním věcí obecného či institucionálního zájmu, přičemž korumpovaným je subjekt disponující postavením či prostředky. Obecným znakem je jednání proti dobrým mravům.<sup>74</sup>

Úplatek je naopak spíše jednou z forem korupčního jednání. Pokud se někdo tohoto jednání dopouští, zpravidla tímto úplatkem dává najevo zájem o jistou protislužbu. Tato protislužba může mít ale opět nespočet množství forem. Například úředník může za úplatek poskytnout významné informace či poskytnou na základě úplatku výhodné zakázky apod. Když se ale podíváme na běžný život úředníka, je i tento úplatek možno uplatnit v případě vydání správních aktů, například u vydání stavebního povolení, řidičského oprávnění, povolení k pobytu apod. Na úrovni státní správy se také můžeme setkat s formou úplatku, jež je prostředkem pro ovlivnění správního rozhodnutí, posudků či stanovisek tak, aby osoba, jež úplatek poskytuje, byla ve výhodnější situaci nežli osoba druhá. Zajímavou myšlenkou je také zcela jistě výše takového úplatku. Dle mého názoru bude výše úplatku přímo úměrná odpovědnosti, kterou za tato jednání nese zkorumpovaný úředník. Není však pravdou, že by se úplatek omezoval pouze na formu hodnoty peněz. Za úplatek nutno posuzovat také věcné dary, pozornosti. Takovouto pozorností jistě nebude úředníkovo oblíbená bonboniéra, nýbrž věc, která vyjadřuje větší peněžní hodnotu. Problém však nastává z hlediska prokazování korupce a to v souvislosti s častou důkazní nouzí orgánů činných v trestním řízení. Musí se v takovém případě prokázat, kdo tím co získal. Samozřejmě tyto věcné dary mají jistou vypovídací hodnotu, která ovšem nepřímou poukazuje na korupční jednání, jelikož je dnes vcelku klasické, že státní úředníci mají vyhraněný životní styl, který je často obohacen luxusem, který si obyčejný „smrtelník“ jen těžko dovolí. Důležitým se zdá být morální postoj úředníka, ovšem nevíme, zda v tomto případě nehraje roli ještě jiná osoba a tak i tento úředník

---

<sup>74</sup> CHMELÍK, J. TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 15 - 24



podlehne nátlaku. Proto je vlastně těžké identifikovat korupci jako celek a dokázat například provázanost předešlých skutečností.

Korupční rizika ve veřejné správě jsou také důležitou kategorií. Jako typická korupční rizika se jeví upřednostnění klientova problému, záměrné promlčení přestupků, stanovení sankcí, únik informací, prodej veřejného či státního majetku za velmi neadekvátních podmínek, netransparentní a tajné výběrové řízení, pronájem majetku bez vyhlášení veřejné soutěže, ovlivnění rozhodnutí o udělení grantu či dotace apod. K těmto korupčním rizikům jisto jistě přispívají systémové faktory, například pokud má úředník rozsáhlé rozhodovací pravomoci a kvalitní kontakty, chybí kontrolní mechanismy apod.<sup>75</sup>

### 4.1.3. Typy korupce

Mezi základní oblasti korupce ve veřejné správě z obecného hlediska můžeme zařadit například ochranu informací, uzavírání smluv, veřejné zakázky, správní činnosti a trestání či prodej majetku a v neposlední řadě také poskytování grantů a dotací. Každá z těchto oblastí má jistá korupční rizika a proto je velice důležité specializovat protikorupční opatření tak, aby byly příslušné každé této oblasti a aby efektivně a účinně zabránily alespoň do jisté míry nežádoucí korupci.

Oblast zneužívání informací je v celku frekventovaný problém ve veřejné správě. Proto, je důležité, aby ochrana informací byla zakotvena v etických kodexech pro zaměstnance včetně vázanosti na povinnost zachovávat mlčenlivost. S tímto zakotvením však souvisí také stanovení sankce, kterou bude možno použít v případě nesplnění povinností.

Zadávání veřejných zakázek je jistě také velký problém a to v souvislosti s bojem soukromých subjektů o získání takovéto zakázky. Typické je zde poskytnutí úplatku osobě vykonávající veřejnou správu, přičemž parametry zadané veřejné zakázky jsou mu jakoby „ušity na míru“. Často také bývají problémy v souvislosti s výběrovým řízením. Oblast veřejných zakázek je upravena zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Při zadávání veřejných zakázek by se měli respektovat principy, které stanovují transparentnost výběrového řízení, rovné postavení subjektů a vyloučení diskriminace. Selhávají také nastavené kontrolní mechanismy, jež souvisí se začátkem, průběhem a koncem řízení o veřejných zakázkách. Otázka hodnotících, výběrových komisí je také na místě (podjatost osoby apod.), jde o jednání člena

---

<sup>75</sup> CHMELÍK, J. TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 43 - 52

komise, který má osobní zájem na průběhu a výsledku veřejné zakázky. Oblast uzavírání smluv souvisí především se situací, kdy odpovědný úředník uzavře takovou smlouvu, která působí v neprospěch státu, územně samosprávného celku a ve prospěch subjektu, který za tuto smlouvu je ochoten poskytnout úplatek. K této situaci dochází především se zneužitím úředníkovi pravomoci či postavení, kdy nedostatečně fungují kontrolní mechanismy hodnotící zákonnost takovéto smlouvy, použití nástrojů pro realizaci smlouvy, plnění závazků a v neposlední řadě také sankce za její nedodržení. V situaci, kdy je tento úředník jednak tím, kdo projednává a zároveň uzavírá smlouvu, protikorupční riziko je relevantně vyšší.

Oblast klasických správních činností a správního trestání přichází v úvahu v souvislosti s přednostním vyřízením správního úkonu (stavební povolení, osobní doklady, přijímací řízení) dále také souvisí s oblastí přestupkové agendy. Například poskytnutý úplatek úředníkovi může znamenat, pokud se prokáže příčinná souvislost, opomenutí přestupku nebo záměrné oddalování času z hlediska lhůty pro promlčení přestupku (dochází k zániku odpovědnosti za přestupek osobou, jež jej spáchala). Dle zákona č 200/ 1990 Sb., o přestupcích je tento zánik odpovědnosti stanoven v obecné části § 20, jež stanovuje jednoroční lhůtu, po jejíž uplynutí nelze přestupek projednat. Oblast přestupků je také zajímavá tím, že její řešení zabezpečuje buď Policie ČR, obecní úřad nebo zvláštní orgány obce (přestupkové komise). Tato zajímavost souvisí s institutem správního uvážení, které je základem pro uložení sankce (přestupkový zákon jen demonstrativně stanoví možnou výši pokuty). Právě z tohoto důvodu je možné zvýšené riziko korupčního jednání.

Prodej veřejného majetku je další sférou korupčních praktik. Jelikož například samo-správné celky hospodaří se svým majetkem a stanovují si svůj vlastní rozpočet, můžou prodat majetek a tento zisk použít na krytí nedostatku finančních prostředků v rozpočtu. Dále může být tento majetek rozprodán za velice nízkou cenu, nebo je jeho prodej v rozporu se zájmy občanů. Zásadními problémy je zde netransparentnost prodeje, manipulace s výběrovým řízením, včasná neinformovanost veřejnosti apod.<sup>76</sup>

Tak jako nacházíme obecný rozdíl na poli trestného činu a přestupku, i typy korupce jsou hodnoceny dle míry společenské nebezpečnosti. Abychom lépe pochopili, co vše korupce zahrnuje, můžeme si korupci rozdělit na korupci „malou“ (administrativní) a „velkou“ (zneu-

---

<sup>76</sup> CHMELÍK J., TOMICA Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 43 – 50

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Více v § 2, 11, 12, 52,53

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

žívání veřejných zdrojů). Administrativní korupce v sobě zahrnuje již zmíněné podplácení úředníků, ale také prvky nepřehledná regulace a kontroly, špatné organizace, zneužívání pravomoci apod. Velká korupce poukazuje spíše na oblast zpronevěry veřejných zdrojů, soukromého prospěchu, zneužívání úřední pravomoci při zadávání veřejných zakázek, nehospodárnost, klientelismus a nepotismus (protekce).<sup>77</sup>

Takové pojetí typů korupce ale přináší spíše obecnou rovinu pohledu, proto je spíše důležité se ptát, do jaké oblasti korupce zasahuje a působí. Na tuto otázku existuje nespočet odpovědí. Korupce působí jednak individuálně, do politiky, veřejného či soukromého sektoru, státní správy, samosprávy apod. Pokud se podíváme na rizikové faktory a nejčastější způsoby páčání korupce u samosprávných orgánů, mají za to odpovědnost ti, jež jsou odpovědní za výkon veřejné správy. Ke korupci dochází v kruzích starostů, členů zastupitelstev, rady nebo volených představitelů samosprávy. Platí také pravidlo, že korupční praktiky se odehrávají více na poli statutárních měst. V těchto městech totiž dochází ke správě většího prostoru a je také zajištěna vyšší anonymita, nežli je tomu v malých obcích, které podléhají vyšší neformální sociální kontrole. Na druhou stranu v menších městech dochází více k výběru dalších zaměstnanců na základě protekce a na určité úrovni je zde větší riziko výskytu klientelismu. Na úrovni státní správy se často setkáváme s případem zneužití veřejného postavení. Jsou to osoby, které přímo vykonávají službu veřejnosti a jsou součástí moci výkonné (ministerstva a další orgány ústřední státní správy). Zde například dochází k rozporu se zásadou mlčenlivosti, kdy úředník zprostředkovává informace třetí straně. Úředník by měl zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s plněním úkolů, zejména o osobních údajích, utajovaných informacích či takových informacích, které by mohli poškodit nebo ohrozit činnost zaměstnavatele. Často je také korupce páčána v souvislosti se získáním výhod ze svého postavení, nebo jestliže svého postavení využívá jako prostředku pro jeho soukromoprávní záležitosti (podnikání, jiná výdělečná činnost). Často se úředníci také nechovají politicky nestranným způsobem a podporují tak politické strany kvůli očekávání nebo reálné výhodě. V souvislosti s představou, že korupce je společenský problém se menší či větší korupce prolíná a souvisí například s tím, zda úředníci dosáhli tohoto postavení na základě svých schopností a vzdělání, které získal poctivě a nejsou tak jeho přednosti vázány pouze na úřad (má takové schopnosti a vědomosti, že nebude mít problém například najít stejnou či lepší práci), na druhé straně stojí úředník, který je vázán pouze na úřad a to na zá-

---

<sup>77</sup> DOLISTA J, JEŽEK R. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 44

kladě skutečnosti, že svého postu dosáhl prostřednictvím známostí, konexí, členství v politické straně či hnutí. Zde se projevuje model tržní korupce, kdy se tento úředník snaží získat ze svého postavení co nejvíce (maximalizuje svůj zisk). Korupce se také odráží v tom, jak „zdravý“ je stát. Bohatý stát si může lépe ohodnotit své úředníky a mít je vzdělané, kdežto stát chudý nemůže pořádně zabezpečit chod státu, či dochází k častému střídání vládnoucích struktur.<sup>78</sup>

#### 4.1.4. Protikorupční opatření ve veřejné správě

Protikorupční opatření ve veřejné správě je složeno s několika priorit, které by měli být postupně naplňovány. Tato problematika se týká úředníků, aktivního zveřejňování dat, zvýšení transparentnosti legislativního procesu a úkolů z předchozí strategie.

Problematika úředníků je zaměřena především na hledisko personální politiky ve veřejné správě. Personální politika by se měla zaměřit hlavně na povinného vypisování transparentních výběrových řízení včetně konkurzů vnitřních. Dále se zaobírá profesními životopisy, jež by měli zveřejňovat vedoucí zaměstnanci v ústřední státní správě a vedoucí zaměstnanci u dekoncentrované státní správy. Cílem je zavést povinné roční písemné hodnocení pracovníků. S touto personální politikou úzce souvisí fakt, že jednotná personální politika ve státní správě jako celku neexistuje. V podstatě platí, že je vykonávána individuálně samostatnými úřady nebo jeho částmi. Proto jsou personální kroky těžko kontrolovatelné. Korupční riziko nalezneme zejména v systémových nedostatecích. Například možnost obsadit důležitá místa svévolně a bez zájmů o odbornost a výkonnost této osoby, systém také umožňuje zaměstnávat přátele a příbuzné, politicky spřízněné osoby apod.

Právě protikorupční efekt by měl přinést nový zákon o úřednících, který by zamezil těmto chybám a stanovil jednotná pravidla, která stanovují určení hranic mezi politicky obsazenými a úřednickými místy až po systém odměňování, vzdělávání a úpravy disciplinární kázně. Tento základní právní rámec ale musí být doplněn pravidly a koordinací personální politiky. Právě tyto otázky týkající se výběrového řízení a jeho zveřejňování, hodnocení pracovníků či složení vzdělávacích komisí nemůže být jako doposud, ponechána v rukou jednotlivých správních úřadů. Na přijetí takového zákona naléhá také Evropská komise či Skupina

---

<sup>78</sup> CHMELÍK, J. TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 42, 51 – 56

Vláda ČR. *Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy* [online]. Dne 9. 5. 2012 [cit. 17. 3. 2014]. Přístupné z: < <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/> >

států proti korupci při Radě Evropy (GRECO). Ve Zprávě o druhém evaluačním kole ČR, jež byla přijata v roce 2006, GRECO doporučuje, aby Česká republika zavedla pravidla vyžadující opakující se a průběžné školení o protikorupčních opatřeních, etickém chování a bezúhonnosti na úrovni státní správy. Tato školení by měla být povinná a počítají se zavedením tzv. eLearningu (nástroje pro zajištění optimálních nákladů na vzdělávání a školení). Protože dosud nemáme účinný právní předpis na úrovni státní správy, platí pro toto vzdělávání legislativní normy, a to usnesení vlády č. 1542 ze dne 30. listopadu 2005 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech včetně zákona o ÚSC. S ohledem na vládní návrh v boji proti korupci pro předešlá léta je také důležitá otázka týkající se orgánů samosprávy v záležitosti zvýšení transparentnosti hlasování volených zástupců, jež má zajistit odpovědnost za špatná rozhodnutí. Dále tato transparentnost zvýší informovanost veřejnosti o způsobu hlasování jednotlivých členů orgánů územních samosprávných celků. Zveřejňování takovýchto jmenných seznamů je například žádoucí hlavně v případě nakládání s majetkem územních samosprávných celků včetně nakládání s veřejnými prostředky (zakázky, dotace apod.). Samozřejmě vše souvisí s tím, kdy bude konečně přijata platná a účinná právní úprava služebního zákona.<sup>79</sup>

#### **4.1.5. Korupce v českém právním řádu**

V českém právním řádu je upraveno korupční jednání zejména v zákoně č. 40 / 2009 Sb., trestního zákoníku (TrZ). Trestní zákoník je právním předpisem, který působí jak do oblasti soukromoprávní, tak do oblasti veřejnoprávní. Pojem korupce ani v tomto zákoníku není taxativně definován, zato pojem úplatkářství ano. Tyto trestné činy jsou upraveny ve zvláštní části tohoto zákona v hlavně desáté. Tato ustanovení se obecně nazývají trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. Tato desátá hlava je členěna na díly, přičemž jde o trestné činy proti výkonu pravomoci orgánu veřejné moci a úřední osoby, trestné činy úředních osob, úplatkářství, trestné činy narušující soužití lidí, jiná rušení veřejného pořádku, organizovaná zločinecká skupiny a některé další formy trestné součinnosti.

V hlavě sedmé výkladového ustanovení TrZ stanovuje § 127 pojem úřední osoby. Trestní zákoník pod pojmem úřední osoby rozumí například státní zástupce, poslance a sená-

---

<sup>79</sup> CHMELÍK J., TOMICA Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 164

Ministerstvo vnitra ČR. *Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011 – 2012* [ online ]. [ cit. 18. 3. 2014 ]. Přístupné z: < <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809/> >

tory Parlamentu České republiky, členy vlády České republiky, osoby zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci, členové zastupitelstva či odpovědní úředníci územní samosprávy apod. Je jím tedy každý, kdo plní úkoly státu nebo společnosti a jsou mu svěřeny pravomoci pro zajištění plnění těchto úkolů, proto trestný čin musí být spáchán také v souvislosti s pravomocí a odpovědností. Věnujme tedy pozornost dílu třetímu, jenž se zabývá úplatkářstvím. Podle § 334 odst. 1) TrZ se za úplatek považuje: „ Neoprávněná výhoda, která spočívá v přímém majetkovém obohacení či obdobném zvýhodnění, která je poskytnuta úřední osobě.“ Toto ustanovení však vymezuje v souvislosti s úplatkem pojem obstarávání věcí obecného zájmu. Pojem obecného zájmu nám vysvětluje i Ministerstvo vnitra ČR. Obecný zájem tak znamená oblast, na jejímž fungování má zájem buď společnost jako celek nebo individuální sociální skupina. To znamená, že obstarávání věcí obecného zájmu spočívá zejména v uspokojování lidských potřeb a to na základě činnosti a rozhodování orgánů veřejné správy. Objektem úplatkářských trestných činů je tedy nestrannost při obstarávání věcí obecného zájmu, která vyplývá z plnění povinností, povolání, postavení nebo výkonu funkce. Proto je u těchto trestných činů vyžadováno úmyslné zavinění. Trestné činy úplatkářství se dělí na přijetí úplatku § 331, podplácení § 332, nepřímé úplatkářství § 333. Typickým případem přijetí úplatku je například v souvislosti s bytovým fondem a pořadníku jejich žadatelů o bytovou jednotku. Pokud úředník přijme úplatek a na tomto základě zvýhodní osobu žadatele tím, že jej posune na přední místo v pořadníku, můžeme říci, že se jedná o obstarání věcí obecného zájmu za úplatu. V tomto případě se musí také prokázat příčinná souvislost mezi úplatkem a obstaráváním věcí obecného zájmu. V souvislosti s § 331 se také stanovují dvě skutkové podstavy. Základní skutková podstata je uvedena v odstavci prvním a vztahuje se ke skutečnosti přijetí úplatku (pachatel získá z tohoto úplatku neoprávněnou výhodu) nebo ke skutečnosti slibu úplatku, která přichází v úvahu v okamžiku přijetí nabídky a její akceptace (může být i mlčky činěná). Druhá skutková podstata je obsažena v odstavci druhém tohoto ustanovení, která zavádí přísnější trestní sazbu, nežli je to u první skutkové podstavy. Zpřísnuje se zde postih pachatele, který v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu přímo o úplatu žádá. Se zvyšujícím rizikem společenské škodlivosti se zvyšuje i sankce za toto korupční jednání. V odstavci čtvrtém je stanovena nejvyšší možná sankce za takovéto jednání. Skutkovou podstatou korupčního jednání je, jestliže tímto jednáním způsobí značný prospěch sobě či někomu jinému. Strana úředníka se v této souvislosti dopouští i zneužití úřední pravomoci a to dle § 329 TrZ. Ustanovení § 331 odstavce prvního a druhého však stanovuje dvě samostatné skutkové podstaty, přičemž odstavec druhý stanovuje speciální skutkovou podstatu ve vztahu

k předcházejícímu odstavci. Pachatel tedy nemůže naplnit obě skutkové podstaty v jedné činnosti. Základní skutková podstata odstavce prvního je hodnocena jako přečin, kdežto speciální (kvalifikované) skutkové podstaty jsou již zločiny.<sup>80</sup>

S korupčním jednáním úzce souvisí i trestná činnost páchaná stranou úřední osoby. Zejména jde o skutkovou podstatu stanovenou v § 329 jako zneužití pravomoci úřední osoby. Podstatou tohoto zneužití pravomoci je obstarávání věcí obecného zájmu či jeho ovlivnění včetně poskytnuté výhody či prospěchu druhé osobě (zde vidíme i rozpor s dobrými mravy). Dle odstavce prvního citovaného ustanovení se úředník může dopustit třech způsobů protiprávního jednání. Jednak se může dopustit vykonání pravomoci v rozporu se zákonem, překročit pravomoci stanovené zákonem či jinou právní normou, nebo nesplnit povinnosti vyplývající z pravomoci úřední osoby. Opět zde musí být znám úmysl ve smyslu opatření sobě či jinému neoprávněný prospěch či způsobit škodu někomu jinému.

Pro ucelení této kapitoly je nutné si stanovit rozdíl mezi aktivním a pasivním úplatkářstvím. Tato kategorie je pojmenována i v Trestněprávní úmluvě o korupci. Aktivní úplatkářství znamená takové jednání osoby, která poskytne úplatek a očekává jistý stupeň jednání protistrany a to ve smyslu zajištění či příslibu konkrétní výhody. Pasivní úplatkářství se vztahuje na osobu, která přijímá či žádá nebo si nechá slíbit úplatek, jako protihodnotu za poskytnutou výhodu. Pasivní či aktivní úplatkářství může být konáno přímo nebo nepřímo. Přímé úplatkářství souvisí s nabídnutím úplatku a jeho bezprostředním předáním. Do této oblasti také spadá příslib úplatku, jeho výše a charakter. Nepřímé úplatkářství spočívá v tom, že je toto jednání zprostředkováno pomocí třetí osoby.

Protikorupční ustanovení nalezneme vedle TrZ také v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníku (nekalá soutěž, podplácení), v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách nebo například v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.<sup>81</sup>

Soudobou otázkou ve vztahu k potírání korupci je také problematika regulace lobbingu. V České republice dosud neexistuje speciální právní úprava, jelikož se prozatím jeho po-

---

<sup>80</sup> CHMELÍK, J. TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 100 – 107

Ministerstvo vnitra ČR. *Vymezení pojmů* [online]. [cit. 18. 3. 2014]. Přístupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-co-se-rozumi-pod-pojmem-obstaravani-veci-obecneho-zajmu.aspx>>

<sup>81</sup> CHMELÍK, J. TOMICA, Z. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 117 – 123

Odbor pro koordinaci boje proti korupci. *Trestněprávní úmluva o korupci*, implementována sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb.m.s. [ online ]. [ cit 18. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/ETS-173.pdf>>

doba odvíjí od zákonné regulace korupce a protikorupčních předpisů pro úředníky a politiky. Tento pojem představuje činnost, která vyjadřuje konfrontaci a domluvy vysokých veřejných činitelů spolu se zájmovými skupinami a zároveň se tak vytváří úzký prostor, ve kterém se ovlivňuje jejich rozhodování. Situace okolo lobbingu je značně nepřehledná, což přispívá k obecné myšlence, že jde o nekalé jednání, kdy se skrz rozhodnutí veřejných funkcionářů prosazují partikulární zájmy mocenských skupin.<sup>82</sup> Lobbismus je také součástí Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011 – 2012. Tento dokument doporučuje speciální právní úpravu lobbismu speciálním zákonem, což by přispělo k transparentnosti v rozhodování politiků a vysokých státních úředníků včetně stanovení jasných pravidel. Na základě této strategie byla vypracována Informace o postupu ve věci regulace lobbingu v ČR a teze k návrhu zákona o lobbingu. Cílem této Informace bylo vybrat nejlepší řešení a definovat lobbing, lobbistický kontakt a lobbistu. Vláda tuto Informaci vzala na vědomí usnesením ze dne 4. Dubna 2012 č. 223 a uložila místopředsdkyni vlády zpracovat návrh zákona o lobbingu. Návrh zákona o lobbingu byl předmětem meziresortního připomínkového řízení, což značně snížilo úspěch přijetí této speciální úpravy. Upustilo se od myšlenky regulace lobbingu samostatným zákonem a vláda tuto Informaci vzala na vědomí svým usnesením ze dne 15. Května 2013 č. 343. Možnou variantou by bylo například zavedení dobrovolné registrace lobbistů včetně zavedení etického kodexu lobbistů a lobbovaných. Etické kodexy však nejsou dostatečně vymahatelné a proto ani toto řešení není efektivním. Dle mého názoru by měla v naší zemi existovat samostatná speciální úprava včetně novelizace souvisejících právních předpisů, například zákona o střetu zájmů či Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Lobbing by se tak mohl týkat ústřední státní správy ale také územních samosprávných celků (zastupitelstva, starosty a jeho místostarosty, hejtmana a jeho náměstka, primátora a jeho náměstka, rady, tajemníka či ředitele krajského úřadu). V žádném případě se lobbing nesmí dotýkat soudců a to pro rozpor s Ústavou ČR dle článku 85, který jim zajišťuje nezávislost při výkonu své funkce, stejně tak i Nejvyšší kontrolní úřad dle článku 97 odst. 1). Zajímavá je také otázka „otáčivých dveří“ ta představuje situaci, kdy politik či vysoký úředník ukončí svoji kariéru a ihned se stane lobbistou. Takováto situace je samozřejmě hrozbou, že i nadále by tyto osoby měli moc ovlivňovat rozhodnutí nových veřejných funkcionářů. Proto by měla být stanovena lhůta, která by určila od kdy je možné stát se lobbistou. Samostatná právní úprava by přinesla jasné definice lob-

---

<sup>82</sup> LIŠKA, V. SLUKOVÁ, K. VOLEJNÍKOVÁ, J. *Institucionální ekonomie*. Příbram: Professional publishing, 2011, s. 185 – 189



bismu, jmenovitý seznam, povinnosti lobbovaných, správní delikty a stanovil by se orgán pro kontrolu a vynuovení povinností, zatím je ale samotná speciální právní úprava regulace lobbingu v nedohlednu. Dle mého názoru je to v souvislosti s dnešním vývojem společnosti velice potřebné, jelikož ani zákon o střetu zájmů nenapomáhá potírat korupci. Vláda České republiky ani v novém programu boje proti korupci nepředpokládá zákonnou úpravu lobbingu, avšak si je vědoma, že potírání korupce není tématem malé administrativní korupce, nýbrž korupce organizované, prostřednictvím které dochází k zneužívání veřejných prostředků pro zájmy soukromé.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Odbor pro koordinaci boje s korupcí. *Strategie vlády v boji proti korupci na rok 2011 – 2012* [ online ]. [ cit. 19. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809/>>

Odboru pro koordinaci boje s korupcí. *Lobbing* [ online ]. [ cit. 19. 3. 2014 ]. Přístupné z: <<http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>>

Zákon č. 159 / 2006 Sb., o střetu zájmů

Zákon č. 90/ 1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

## 5. Závěr

Závěrem této práce bych ráda zhodnotila stav české veřejné správy. Dle mého názoru je opravdu nutné, aby každý úředník ať už na úrovni státní správy či samosprávy ovládal etiku úředního jednání. Aktuální situace v České republice je odrazem upadající správní kultury a etických hodnot, přičemž tato problematika zejména oslabuje důvěru občanů ve veřejnou správu jako takovou. Veřejná správa by měla být transparentní, efektivní, otevřená občanům, lépe kontrolovatelná a zároveň disponující úředníky, kteří budou profesionálně vykonávat veřejnou správu jako službu veřejnosti a budou podporovat boj proti korupci.

Velkým negativem na úrovni státní správy je neexistence právního rámce práv a povinností úředníků státní správy. Česká republika tak velmi nutně potřebuje platnou a účinnou právní úpravu, jež by naplnila článek 79 Ústavy České republiky. Skutečnost neexistence právního rámce se tak promítá do nejistoty úředníků při plnění povinností vyplývajících jednak z právních předpisů a také z pokynů či příkazů nadřízených orgánů, jimiž jsou zejména nejvyšší političtí představitelé stojící v čele úřadu. Tato nejistota se zvyšuje například v souvislosti s personální obměnou až na nejvyšší referentské úrovni, která souvisí s politickými změnami ve vedení státu. Z hlediska úředníka je tak nutné koncipovat vyšší právní ochranu, jelikož současná situace dovoluje účelové změny personálního složení jednotlivých úřadů ústřední státní správy. Právě tyto nedostatky reflektují současnou nekonceptnost a nesoudržnost včetně nedostatku strategického plánování vývoje v jednotlivých oblastech resortně svěřených. Zde poukazuji především na část třetí zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, která se zabývá zásadami činnosti ústředních orgánů státní správy.

Otázka lidských zdrojů ve veřejné správě patřila mezi velice zanedbaný úsek české veřejné správy. Prioritou je zvýšení prestiže veřejné správy a to také v souvislosti s příjmem nové generace, která dříve či později bude zastávat pozice na úrovni státní správy. Právě tato otázka více otevírá téma vzdělávání v oblasti etického chování a jednání. Fluktuace zaměstnanců a personální obměny vedoucích pozic jsou příčinou nedostatku pozitivních vzorů, přičemž tato nestálost přispívá k úpadu etických standardů a správní kultury. Proto potřebujeme nové vzory žádoucího chování a jednání, které budou vzorem v oblasti řešení etických problémů, hodnocení pracovníků a zlepšení jejich motivace. Lidské zdroje ve veřejné správě tak představují obsáhlé téma a proto je tedy nutné jej podpořit.

Korupci můžeme definovat jako nástroj, jenž slouží pro negativní ovlivňování rozhodovacích procesů ve veřejné správě. Nutným požadavkem je tak zlepšit legislativní úpravu, která by potlačila korupci a zlepšila celkovou situaci ve společnosti. Vláda České republiky tak podporuje boj proti korupci zejména v dokumentech Strategie Vlády v boji proti korupci. Jsou to střednědobé dokumenty, které v sobě zahrnují protikorupční opatření. Cílem protikorupčních opatření je zmenšit prostor pro korupci, zprůhlednit veřejné zakázky, ochraňovat oznamovatele korupci, zvýšit tresty za korupci a zpřísnit pravidla pro nakládání s veřejným majetkem či posílit účinnější vyšetřování korupce. Mezi priority také patří přijetí zákona o úředních, který by zajistil snížení rizika korumpovanosti úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Další prioritou je také analýza zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Zákon o střetu zájmů definuje a stanovuje veřejné funkcionáře, reguluje zájmy veřejné se zájmy osobními a stanovuje neslučitelnost některých funkcí. Důležitým tématem ovšem zůstává nutnost oznámení formou čestného prohlášení o osobním zájmu, činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích. Problematické je ovšem kontrola, která v České republice není dostatečně zajištěna.

Poslední myšlenkou této práce je oblast regulace lobbingu. Speciální úprava regulace lobbingu se stala součástí Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011 – 2012. Bohužel bylo od této úpravy upuštěno, i když byly vypracovány vcelku dostačující podklady, jako například Zásady reformy regulace lobbingu.<sup>84</sup> Lobbing v České republice působí na celostátní, regionální i obecní úrovni a to na základě klientelistických sítí. Tato klientelistická síť je prostorem, ve kterém vystupují politici, soukromé a státní firmy, úředníci, policisté, podnikatelé, advokáti, státní zástupci apod. Právě tento prostor utužuje touhy vykonávat politickou, úřednickou a podnikatelskou agendu současně, což podporuje vznik korupčního jednání. Součástí této speciální úpravy je například nutné stanovení kontroly lobbingu. Podle všeho by kontrola lobbingu měla být vykonávána parlamentním zmocněncem, což předpokládá novelizaci zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Stěžejní by tak bylo doplnění úlohy Kanceláře sněmovny. Myslím si, že speciální právní úprava regulace lobbingu by vnesla alespoň lepší představitost občanům o tom, co vlastně lobbing znamená včetně možnosti lépe nalézat informace.

---

<sup>84</sup> Sociologický ústav Akademie věd ČR. Zásady reformy regulace lobbingu [ online ]. KRAUS, L., FADRŇÝ M., Ekologický právní servis. [cit. 20. 3. 2013]. Přístupné z: <[http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/zasady\\_reformy\\_regulace\\_lobbingu\\_eps\\_soc\\_ustav.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/zasady_reformy_regulace_lobbingu_eps_soc_ustav.pdf)>

Doufám, že rok 2013 přinese pozitiva například v souvislosti s přijetím právní úpravy na úrovni státní správy. Nová koaliční vláda ČSSD, hnutí ANO a KDU – ČSL získala důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a tak se možná postupně obnoví i důvěra občanů ve vládu a celkově ve veřejnou správu jako takovou. Snad se tato vláda udrží celé funkční období, vzhledem k nutnosti napravení dřívějších chyb je to zcela jistě žádoucí, ovšem bude to ještě dlouhá cesta.

## 6. Resumé

The theme of this thesis is ethics of public administrative. The purpose of this thesis is especially valorization of present condition in public administration including basic attributes which positively belong to the public administration.

Ethics of public administration affects society, but very important are historic context, living standards, traditions, habits, moral attitudes and rule of law in our country. Very important tools are codes of ethics too. The role of codes is regimentation of behavior each of official in relation to public and contributes to the proper decision – making, because it is very important that this decision – making will be consistent with the public interests.

In the next part of this thesis there are also very important questions about actually situations as well as legislativ regarding status of civil servants, because our country necessarily need a new legislation rules.

The last part of this document is corruption in the public administration including definition of corruption. Very important is also anti – corruption measures that have several forms. One of that are Government’s strategies. Strategies are accepted in the form as well the main documents in the fight against corruption.

The final idea of this thesis is the situation of lobbying regulation. Lobbying in public administration is a problem, because there are so many people „ lobbyists“, which affect the decisions – making of political leaders. Unfortunately, in the Czech Republic still don’t have a special legislativ of lobbying regulation.

I hope that the current Government of the Czech Republic can solve the major problems of public administration in the shortest period.

## 7. Seznam pramenů

### Literatura

BALÍK, Stanislav, BALÍK, Stanislav ml. *Právní dějiny mimoevropských zemí*, 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 243 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 282 – 0.

BROŽOVÁ, Dagmar. *Malé dějiny ekonomického myšlení*. Praha: Oeconomica, 2004. 122 s. ISBN 80 – 245 – 0737 – 4.

ČORNEJ, Petr. ČORNEJOVÁ, Ivana, PARKAN, František. KUDRYŠ, Milan. *České a světové dějiny*. Praha: SPN, 2008. 233 s. ISBN 978 – 80 – 7235 – 382 – 8.

DOLISTA, Josef. JEŽEK, Roman. *Etika zaměstnance veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006. 107 s. ISBN 80 – 86708 – 20 – 9.

EMMERT, František a kol. *Odmaturuj ze společenských věd*. Brno: Didaktis, 2004. 221 s. ISBN 80 – 86285 – 68 – 5.

ERNEKER, Jaroslav. KRYBUSOVÁ, Marie. PÁNA, Lubomír. *Systémové aspekty veřejné správy*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011. 110 s. ISBN 978 – 80 – 86708 – 98 – 0.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 233 – 2.

GIDDENS, Anthony. *Sociologie*. Praha: Argo, 1999. 579 s. ISBN 80 – 7203 – 124 – 4.

GROSPÍČ, Jiří. LOUDA, Tomáš. VOSTRÁ, Lenka. *Územní správa a samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 443 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 028 – 4.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo, obecná část*, 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 793 s. ISBN 80 – 7179 – 671 – 3.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda, teorie veřejné správy*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2003. 195 s. ISBN 80 – 86395 – 86 – 3.

HOLEČEK, Václav. MIŇHOVÁ, Jana. PRUNNER, Pavel. *Psychologie pro právníky*, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 351 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 065 – 9.

HOLMAN, Robert. *Vývoj ekonomického myšlení*, 2. vydání. Praha: Liberální institut, 2003. 57 s. ISBN 80 – 86389 – 08 – 1.

HROZINKOVÁ, Eva. NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*, 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 223 s. ISBN 978 – 0 – 730 – 263 – 9.

CHMELÍK, Jan. PORADA, Viktor. VIKTORYOVÁ, Jana. BANGO, Dezider. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. 222 s. ISBN 80 – 7201 – 434 – X.

CHMELÍK, Jan. TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. 283 s. ISBN 978 – 80 – 7201 – 853 – 6.

KELLER, Jan. *Dějiny klasické sociologie*. Praha: Sociologické Nakladatelství, 2004. 525 s. ISBN 80 – 86429 – 34 – 2.

KELLER, Jan. *Základy Sociologie*. Praha: Sociologické Nakladatelství, 2001. 191 s. ISBN 80 – 858550 – 15 – X.

KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 431 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 296 – 7.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*, 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 786 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 261 – 5.

LIŠKA, Václav. SLUKOVÁ, Kamila, VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Institucionální ekonomie*. Příbram: Professional Publishing, 2011. 233 s. ISBN 978 – 80 – 7431 – 051 – 5.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního* (skripta). Praha: C. H. Beck, 1995. 105 s. ISBN 80 – 7179 – 033 – 8.

MĚŠTÁNEK, Tomáš. *Filozofie pro střední školy*, 5. vydání. Praha: Tripolia, 2008. 125 s. ISBN 978 – 80 – 86448 – 40 – 4.

MISES, LUDWIG. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002. 189 s. ISBN 80 – 86389 – 22 – 7.

NESVADBA, Petr. *Filosofie a etika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 331 s. ISBN 80 – 86898 – 92 – X.

PAVLÁK, Miroslav. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008. 112 s. ISBN 978 – 80 – 7043 – 722 – 3.

POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 267 s. ISBN 978 – 80 – 7380 – 330 – 8.

POMAHAČ, Richard. HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo* (skripta). Praha: C. H. Beck, 2012. 169 s. ISBN 978 – 80 – 7400 – 437 – 7.

POMAHAČ, Richard. VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80 – 7179 – 748 – 0.

POTŮČEK, Martin a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické Nakladatelství, 2005. 391 s. ISBN 80 – 86429 – 50 – 4.

PŘIBÁŇ, Jiří. *Hranice práva a tolerance*. Praha: Sociologické Nakladatelství, 1997. 79 s. ISBN 80 – 85850 – 28 – 1.

PUTNOVÁ, Anna. SEKNIČKA, Pavel. *Etické řízení ve firmě*. Praha: Grada Publishing, 2007. 166 s. ISBN 978 – 80 – 247 – 1621 – 3.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 987 – 80 – 7357 – 382 – 9.

TRYKAL, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008. 176 s. ISBN 978 – 80 – 87212 – 05 – 9.

VODÁČEK, Leo. VODÁČKOVÁ, Olga. *Moderní management v teorii a praxi*, 2. vydání. Praha: Management Press, 2009. 321 s. ISBN 978 – 80 – 7261 – 197 – 3.

ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské Unie*. Praha: Linde, 2007. 239 s. ISBN 978 – 80 – 7201 – 682 – 2.

## **Právní předpisy**

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

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

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

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

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

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územně samosprávných celků

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů



Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Sdělení ministerstva zahraničí ze dne 15. října 1998 č. 118 o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Úřední věstník Evropské unie č. C 83/389 Listina základních práv a svobod Evropské unie

Usnesení vlády ze dne 21. března roku 2001 č. 270 ke kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě

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

Usnesení vlády ze dne 15. ledna 2014 č. 47 k návrhu zákona o změně zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

Usnesení vlády ze dne 4. dubna 2012 č. 223 o informacích o dalším postupu ve věci regulaci lobbingu v České republice a teze k návrhu zákona o lobbingu

Usnesení vlády ze dne 15. května 2013 č. 343 o informacích o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem

Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011 – 2012, která byla schválena usnesením vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1

Strategie vlády v boji proti korupci na období 2013 – 2014, která byla schválena usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39.

Poslanecký návrh novely služebního zákona č. 71/0 sněmovního tisku

Stanovisko vlády k poslaneckému návrhu služebního zákona č. 71/1 sněmovního tisku

Vládní návrh služebního zákona č. 96/0 sněmovního tisku.

### **Důležité dokumenty přístupné z internetu**

Analýza aktuálního stavu veřejné správy přijatá usnesením vlády ze dne 14. 12. 2011 o přijetí analýzy aktuálního stavu veřejné správy.

*Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>*

Prezentace z konference Good Governance a Evropského hnutí.

*Dostupné na: <http://good-governance.cz/koncepty-dobreho-vladnuti/>*

Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících.

*Dostupné na: <http://www.transparency.cz/profesionalizace-statni-spravy-zakon-urednicich/>*

Zásady veřejné služby pro úředníka EU.

*Dostupné na: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/publicserviceprinciples.faces>*

Analýza české veřejné správy – Zdokonalování veřejné správy v České republice (1998)

*Dostupné na: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/analyza/obsah.htm>*

Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky (1998)

*Dostupné na: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm>*

Zásady reformy regulace lobbingu

*Dostupné na:*

*[http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/zasady\\_reformy\\_regulace\\_lobbingu\\_eps\\_soc\\_ustav.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/zasady_reformy_regulace_lobbingu_eps_soc_ustav.pdf)*

## **Judikatura**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012 – 161 ze dne 10. května 2013

Nález Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 198/95 ze dne 28. 3. 1996 (k veřejnému zájmu)

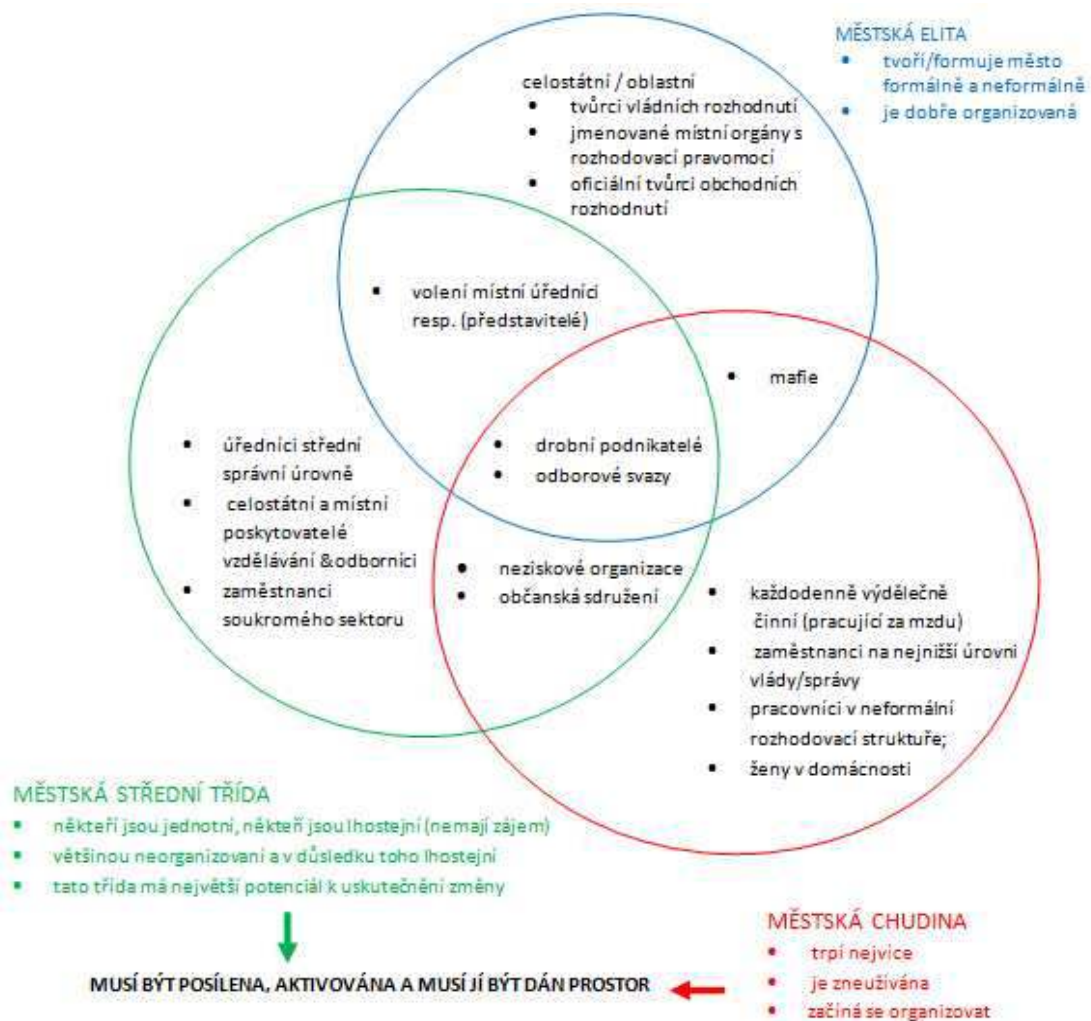
Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 41/98 ze dne 1. 12. 1998 (prolínání veřejného a soukromého práva)

Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993 (charakteristika veřejné moci)

## 8. Přílohy

Příloha č. 1

### Vývoj konceptu Good Governance



85

<sup>85</sup> Good Governance. Koncept dobrého vládnutí, prezentace Lukáše Wagenknechta [online]. [cit. 23. 3. 2013]. Dostupné z: < <http://good-governance.cz/koncepy-dobreho-vladnuti/> >

## Etický kodex úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě

### Preambule

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít zákonnost všech postupů a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům. Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

### Článek 1

#### Zákonnost

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy plní úkoly veřejné správy v souladu s ústavním pořádkem, se zákony a ostatními právními předpisy a s právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.
- (2) Při plnění úkolů veřejné správy jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci orgánu veřejné správy a v souladu s jejím účelem.

### Článek 2

#### Rozhodování

- (1) V mezích zákona úředník a zaměstnanec veřejné správy vždy volí nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a na rozhodné okolnosti konkrétního případu. Dbá na to, aby rozhodnutí nemohlo být z objektivního hlediska vnímáno jako nespravedlivé. Do práv osob úředník a zaměstnanec veřejné správy zasahuje jen za podmínky 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 koncepce, 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

##### **Sřet zájmů**

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému sřetu 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 nadřizeným.

#### 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 nadřizenému 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 nadřizeného 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

### **Uplatitelnost a vymahatelnost**

Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Základní 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.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy [online]. [cit. 23. 3. 2013]. Dostupné z: < [www.mvcr.cz/soubor/eticky-kodex-zamestnance-verejne-spravy.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/eticky-kodex-zamestnance-verejne-spravy.aspx) >

## SEZNAM ZKRATEK

Služební zákon - zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

ÚSC – zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků