

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Etika úředního jednání

Předkládá: Jaroslav Majer

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda CSc.

Plzeň 2021

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jaroslav MAJER**
Osobní číslo: **R18B0083P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Téma práce: **Etika úředního jednání**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

Úvod
Etika
Historie a vývoj etiky
Veřejná správa
Etika ve veřejné správě
Korupce ve veřejné správě
Závěr

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:


viz zvláštní seznam

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

Datum zadání bakalářské práce: **29. března 2020**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2021**

JUDr. Petra HRUBÁ SMRŽOVÁ, Ph.D. (v.z.)



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. srpna 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci „Etika úředního jednání“ zpracoval samostatně a že jsem použité literární prameny, z kterých jsem čerpal, vyznačil způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni, dne 31.3. 2021

.....

Touto cestou bych chtěl cestou poděkovat JUDr. Tomášovi Loudovi CSc. za odborné připomínky a cenné rady. Děkuji také rodině a přátelům za podporu a trpělivost během celého studia a při psaní této práce především.

Abstrakt

Tato bakalářská práce popisuje a porovnává nejprve principy etiky obecně a poté v souvislostech s veřejnou správou a právním státem. Zároveň se zabývá přesným a úplným popisem samosprávy jako základní struktury veřejné správy. Porovnávány jsou funkční a organizační principy a poukazováno na problémy, které v této oblasti samospráva obsahuje. Uvedeny jsou příklady, kdy může docházet k neetickému jednání, které se může promítnout dokonce i v trestně právní rovině. Dále je analyzováno právní prostředí v České republice a dokumenty, které obecně i konkrétně zakládají principy etiky ve veřejné správě a popsán a analyzován je obecný etický kodex. Zavádění kodexů do praxe je porovnáno s legislativou. U konkrétních právních norem jsou uvedeny jejich etické přístupy a principy. Na závěr práce jsou zodpovězeny základní otázky etiky ve veřejné správě, je popsána a vyhodnocena možnost určení a odhalení korupce a provedeno porovnání výzkumných otázek spočívajících ve vyhodnocení etiky v samosprávě. Ověřena pak byla hypotéza, že samospráva má dostatečné teoretické předpoklady pro aplikování a dodržování etických kodexů a zásad daných právními normami. Cíle práce byly naplněny srovnáním etických principů a činností samosprávy, popisem etických principů aplikovatelných na stát, stanovením zásad řízení a povinností a práv samosprávy a provedením analýzy etiky z hlediska etických kodexů a korupce.

Klíčová slova

veřejná správa, samospráva, etika, etický kodex, korupce

Abstract

This bachelor thesis describes and compares the principles of ethics in general and then in connection with public administration and the rule of law. It deals with an accurate and complete description of self-government as the basic structure of public administration, too. Functional and organizational principles are compared and the problems that the local government contains in this area are pointed out. Examples are given where unethical conduct can occur, which can be reflected even at the criminal law sanctions. Furthermore, the legal environment in the Czech Republic and documents that generally and specifically establish ethics in public administration are analyzed. At the end, a general code of ethics is described and analyzed. The implementation of codes in practice is compared with legislation. Specific ethical approaches and principles are given for specific legal norms. At the end of the thesis, the basic questions of ethics in public administration are answered, the possibility of describing and exposing corruption is also described and evaluated, and a comparison of research questions consisting in the evaluation of ethics in self-government is performed. The hypothesis, that the local government has sufficient theoretical preconditions for the application and observance of codes of ethics and principles given by legal norms, was then verified. The aims of the work were fulfilled by comparing ethical principles and activities of self-government, description of ethical principles applicable to the state administration, determination of management principles and obligations and rights of self-government and analysis of ethics in terms of codes of ethics and corruption.

Keywords

public administration, self-government, ethics, ethics code, corruption

Obsah

Úvod	10
1 Teorie etiky	12
1.1 Etika a morálka.....	13
1.2 Etika v zaměstnání	13
1.3 Vývoj etiky	14
1.4 Etika ve veřejné správě	16
1.4.1 Exkurz do souvislosti svobod a veřejné správy	18
1.4.2 Veřejná správa a právní stát	19
1.4.3 Veřejná správa a lidské zdroje	20
1.4.4 Personální činnosti	22
1.5 Obecný etický princip	23
2 Veřejná správa	24
2.1 Státní správa	25
2.1.1 Principy státní správy	26
2.2 Samospráva	27
2.3 Typy organizace veřejné správy	28
2.4 Obecní samospráva	28
2.5 Statutární města	33
2.6 Působnost obecní samosprávy	34
2.7 Majetkové poměry obcí.....	35
2.8 Vyšší územní samosprávné celky	36
2.8.1 Krajská samospráva	38
2.8.2 Problematika spolupráce soukromého a veřejného sektoru.....	44
3 Etický kodex samosprávy	45
3.1 Korupce	53
3.1.1 Typologie dalších projevů korupce.....	55

3.2 Obecný etický kodex	58
Závěr	60
Odborná literatura	63
Internetové zdroje	64
Příloha – seznam obrázků a tabulek	66
Příloha 1	66
Příloha 2	72

Úvod

Veřejná správa zajišťuje chod společnosti a rozhoduje o právech a povinnostech občanů. Vstupuje do řady soukromých i veřejných vztahů s fyzickými i právnickými osobami. Stát je prostřednictvím veřejné správy řízen a ovládán. Občané proto vnímají problematiku veřejné správy jako problematiku celého státu a projevy, chování a postupy, které úředníci zvolí, reprezentují vztah státu k občanovi a formují jeho vztah ke státní správě.

Etika úředního jednání je jedním ze zásadních kritérií pro činnost veřejné správy. Samy zákonné normy nemohou postihnout celou šíři konání úředníků ve veřejné správě a tento nedostatek řeší na ně navazující etické kodexy. Etika je prosazována relativně složitým způsobem, jelikož se často nejedná o exaktně stanovené postupy. Hodnocení etického chování bývá často subjektivní a chybí zde objektivní podstata. Po dlouhou dobu byla etika v České republice zanedbána a normy, které by ji stanovovaly, přicházely poměrně pozdě. V této práci jsou základní etické dokumenty a jejich vývoj přehledně popsány.

První kapitola této práce pojednává o obecných principech etiky a o teoretickém přístupu ve veřejné správě. Tím je vytvořen teoretický předpoklad k analýze etiky z hlediska samosprávy. Ve druhé kapitole je popsána samotná veřejná správa s důrazem a vyčleněním problematiky samosprávy. Tato oblast nebývá tak často zmiňována, protože známé jsou spíše etické problémy vysokých funkcionářů a státní správy. Proto jsou podrobně popsány pravomoci, možnosti projevů etického chování samosprávných orgánů, neboť právě ty jsou občanovi nejbližší a přímo se dotýkají jeho vlastních zájmů. Ve třetí kapitole jsou poté popsány a porovnány etické kodexy a zvláštní důraz je kladen na popis a analýzu korupce. Korupce je stěžejním a dlouhodobým problémem etiky veřejné správy, a proto jsou uvedeny dokumenty, které ji zohledňují a také ty, které se snaží ji řešit a aplikovat do praxe.

Hlavním cílem práce je srovnání etických principů a činnosti samosprávy. K tomu byl stanoven první dílčí cíl jako popis etických principů aplikovatelných na stát, druhým dílčím cílem bylo stanovení zásad řízení a povinností a práv samosprávy a jako třetí dílčí cíl byla provedena analýza etiky z hlediska etických kodexů a korupce.

Výzkumná otázka zněla: „Má samospráva dostatečně zpracované etické přístupy a jsou tyto přístupy aplikovatelné a vymahatelné?“ Jako hypotéza pak bylo stanoveno: „Samospráva má dostatečné teoretické předpoklady pro aplikování a dodržování etických kodexů a zásad daných právními normami“.

Na základě uvedených cílů byly použity analytické a dedukční metody k provedení teoretických přístupů k popisům etiky, veřejné správy a právního prostředí veřejné správy. Na závěr pak bylo provedeno celkové hodnocení, které vychází ze zpracování této práce.

1 Teorie etiky

Etika je filozofická disciplína. Mnohdy je nesprávně chápána a pojmána, jelikož její společenský kontext je široký. Vyvinula se na základě potřeby soužití člověka ve společnosti a vytvoření určitých norem chování a jednání, které by zajišťovaly nad rámec zákonů konání jedince a hodnocení takového jednání. Je spojována s řadou termínů jako mrav, morálka, pohnutka, postoj atd.

Pochází z pojmu etika – (z řečtiny - éthos - mrav, zvyklost) – a popisuje učení o odpovědném jednání uvnitř lidského spolubytí. Takto zní určité formální vymezení, nicméně její obsah a pojetí bylo nejen z filozofického hlediska často zkoumáno, měněno a konkretizováno (Nešpor, 2020).

„Problematika mravního zákona je nesena paradoxem: ačkoli je mravní jednání podmíněno společenstvím, jednatel za ně nese odpovědnost, je jeho subjektem. Vztah jednotlivce k zákonu závisí proto na povaze tohoto zákona, přičemž hlavní je otázka zákonodárce mravních požadavků (základními alternativami náboženství je příroda nebo konvence) a povahy morálních soudů. Rozmanitost interpretací mravního zákona dokumentují tyto historicky nejvýznamnější koncepce: idea dobra jako božského světla lomeného skrze prizma kardinálních ctností (Platón); a priori rozumu v příkazu čisté, nepodmíněné vůle (I. Kant); evidence mravního soudu jako nezvratné jistoty (Augustin, J. F. Herbart, J. Sidgwick aj.); evidence hodnot a hodnotových stupňů (H. R. Lotze, W. Windelband, R. B. Perry, hodnotová e.); přiměřenost jako zákon společnosti (Aristoteles, Tomáš Akvinský, J. Bentham, J. S. Mill); přirozenost jako pud, nevědění, libido (L. Feuerbach, A. Schopenhauer, S. Freud); vůle k moci (F. Nietzsche)“ (Nešpor, 2020).

Na základě uvedené citace, kterou bylo nutno uvést z hlediska posuzování etiky a jejího vývoje, je zřejmé, že etiku lze brát z velmi širokého spektra a dochází nám zde k neustálé konfrontaci teorie a praxe. Pouze popisné (deskriptivní) pojetí není zcela v souladu s možnostmi objektivního posouzení etiky. Etika totiž spočívá na zákonech, které stanovují normy chování, ale jejich etický rozměr je mnohem širší. Je možné uvést řadu příkladů etických rozporů - například vražda vraha vlastního dítěte. Z hlediska zákona jako etické normy bude potrestána, nicméně eticky je odůvodnitelná. Dále zde máme např. zajímavý konflikt principu „nezabiješ“, zda je absolutní nebo může být vykládán dále a jak etické je uplatnění trestu smrti státem. Dalším příkladem je například vysoce problematický pojem osobní obrany. Kam může

zajít člověk, který odvrací útok? Jaká kritéria jednání jsou přípustná? A je možné úmyslně zabít, pokud mám být zabit nebo pokud někdo zabil moje dítě?

Uvedené příklady nejsou sondou do trestního soudnictví. Ale byly uvedeny, aby markantně ukázaly problematiku etiky a jejího možného výkladu a uplatnění ve veřejné správě, kde nuance „zabití“ spočívají v jiných principech – například v aplikování moci od nevyužívání až po její zneužití. Úmyslně je pak uveden nedokonavý a dokonavý tvar slovesa, protože moc ve státní správě je trvalá, zatímco zneužití této moci nesmí být systémové, ale výhradní.

1.1 Etika a morálka

Dnes dochází relativně často k totožnému výkladu etiky a morálky. Tyto pojmy k sobě mají blízko, nicméně nejsou významově stejné.

Pokud hovoříme o morálce, jedná se o celek hodnot a představ, který představuje nároky na morálku ve společnosti. Rozlišujeme zde morálku vysokou, nízkou a chování zcela amorální. Morálka tedy představuje hodnoty kladné a záporné. Morálním chováním tedy bereme chování lidí k sobě navzájem a k přírodě jako takové. Chování ve společnosti se odvíjí od svého nositele, který má na své chování přímý vliv.

Rozdílem mezi etikou a morálkou rozumíme fakt, že morálka má svůj subjekt, který řídí své konání, zatímco etika uvádí teoretický návod, jakým způsobem by se subjekt měl rozhodnout. Etika je návod, o který se člověk může opřít v případě nouze, kdy si není vědom jak se zachovat. Nicméně etika je metodou, která není stoprocentní a nelze ji brát jako bezchybnou. Z tohoto hlediska je morálka obsahem etiky. Etika je věda a mezi předmět jejího zkoumání spadá právě morálka. Etika bádá jakým způsobem by se lidé měli chovat ve svém životě, ať už soukromém, veřejném, či v rámci zaměstnání. Předmětem zkoumání není jen současná morálka, ale také morálka v dějinách (Jandourek, 2001).

1.2 Etika v zaměstnání

Etika v zaměstnání je celek složený z předpisů a norem chování, které se vztahuje na osoby určité profese. Na tato pravidla je brán zvláštní důraz především u profesí, kde se zaměstnanci stýkají s veřejností a svým vystupováním reprezentují zaměstnavatele navenek (Janotová, 2005).

Základem a zcela samozřejmým faktorem v každém zaměstnání je předpoklad chování v rovině základních mravních a zaměstnaneckých povinností. V tomto smyslu tedy nehovoříme

pouze o etických vlastnostech, ale také o povinnostech zaměstnance provozovat svou náplň zaměstnání svědomitě.

Nicméně v rámci profesí, kde dochází ke styku s veřejností a svým chováním přímo ovlivňujeme život adresáta, musíme brát v potaz etické jednání. Profesní etika proto bude vždy stěžejní např. u lékařů, policistů, úředníků apod. Je nutné se vždy chovat eticky a hájit zájem osob se kterými jsme v rámci svého zaměstnání v kontaktu. Je třeba zmínit, že etický kodex u profesí rozlišuje službu veřejnosti od služeb spojených primárně s generováním zisku.

Profesní etika se týká služeb veřejnému zájmu. Tyto zájmy jsou nad zájmy soukromými. Pokud je tedy činnost zaměstnance spojená se službou lidu, je povinen kromě svých zaměstnaneckých povinností také hájit a zastávat hodnoty mravní. Je zavázán svým chováním upřednostnit zájem veřejný před soukromým, vystupovat reprezentativně, slušně a důstojně zastupovat svého zaměstnavatele.

Etika v zaměstnání úzce souvisí s odpovědností zaměstnance za své chování. Pokud zaměstnanec rozhoduje, měl by si být vědom závazků vůči tomuto rozhodnutí. Proto by se měl za všech okolností řídit mravním kodexem, jednat dle pracovních povinností a v mezích zákona. Profesní etika tedy shrnuje postoje a hodnoty, které vedou ke správnému jednání v rámci profese (Herzogová, 1997).

1.3 Vývoj etiky

Součástí Bible je Starý a Nový zákon. Pokud se vyhneme religiózním výkladům a pojmem tyto dva pro naši civilizaci stěžejní dokumenty, musíme konstatovat velký odklon etického pojetí obou náboženských norem. Navíc je třeba upozornit, že Bible je nejvydávanější knihou světa a její deskriptivní moc a síla je stále vysoká.

Starý zákon vycházel z principu adekvátnosti. Například oko za oko, zub za zub. K tomuto pojetí etiky se často vracíme tam, kde považujeme neetické jednání a jeho důsledky za tak vážné, že je dle nás nejde napravit jinak, než adekvátním trestem. Etika však vytvořila instituce a ty jednají na základě jiných etických norem. Především pak jde o oddělení viníka etického porušení mravů, posuzovatele a vykonavatele trestu. Sám tento posun říká, že nemůže existovat spravedlnost, pokud ji někdo vykonává na základě osobního zájmu. Tento princip je velice důležitý, protože byl a stále je z hlediska veřejné správy podceňován, popřípadě také bagatelizován. V případech porušení zákonných i etických norem často posuzuje viník sám

sebe. Je to příklad obnovy řízení, kdy o tom, že „vadně“ rozhodl, rozhoduje ten, kdo vadně rozhodl a musí učinit vnitřní rozhodnutí, kterým tuto vinu uzná. Navíc má objektivně posoudit tento svůj „prohřešek“ a sám se potrestat. Tento princip je zřetelně nerovný a spočívá v nepochopení podstaty etiky, přestože je jí podsouván jako věcně správný (soudce přece nemá zájem o nespravedlnost, rozhoduje objektivně, nic ho nenutí neuznat vinu atd.). Etika má sice širokou škálu morálních principů, ty však musejí stát na jejich objektivizaci a nikoliv na podléhání subjektivitě. Napínání subjektivity vede totiž k neobjektivitě (Pecina, 2012).

Příklad Starého a Nového zákona tak ukazuje, jak takový posun byl nutný a přes existenci Boha jako absolutní autority, byl přesto učiněn. Podílela se tato autorita na změně etiky? Uznala svoji chybu? Nikoliv, Bůh je neomylný, a proto posun mezi těmito normami zůstává zjevně nevyjasněn a spočívá v čistě filozofickém a pragmatickém přístupu, který zavinili lidé. Proč tak činili? Uvědomili si nesoulad etiky s normou. A právě nesoulad etiky s normami je příčinou vytváření etických hranic a postupů, které lidstvo řeší po celou svoji existenci, kdy se obracelo na autority, ty ale zklamaly a bylo třeba revidovat boží zákony do běžného života morálky a mravního jednání (Pecina, 2012).

Každý zákon má svůj výklad. Pochopení etiky ve veřejné správě poté nespočívá ve vytvoření zákonů, ale pochopení etiky pomocí uvědomění pracovníků. Tedy podobný princip jako byl uplatněn a nakonec tedy i zaznamenán v Novém zákoně. Etika spočívá v pojetí a přístupu zaměstnance ve veřejné správě z hlediska jeho ambivalentního přístupu k plnění zákonů, norem a etiky. Z hlediska posunu etiky podle I. Kanta, který nastavil etickou normu negativistickým vyjádřením – „nečiň nic, co nechceš, aby jiní činili tobě“, pak z hlediska veřejné správy dochází ještě k většímu posunu. Veřejná správa je službou občanům, je placená občany a má jim působit blaho. Platí pro ni mnohem rigoróznější pravidlo: „Čiň to, co chceš, aby jiní činili tobě, až budeš chtít rozhodnutí veřejné správy“. Teprve tento princip ozřejmuje etiku ve veřejné správě, která nepochází od jedince, ale jedinec je součástí rozhodování za instituci. Přitom nesmí pominout ten subjektivní rozměr, který veřejná služba má a to ve prospěch jedince (Mazák, 2010).

Původním teoretikem etiky byl Aristoteles, který formuloval v knize „Etika Nikomachova“ ctnost jako schopnost řídit se rozumem a usilovat o spravedlivé mezilidské vztahy. Tvzení, že „ctnosti nelze dosahovat všeobecnou racionalitou jedince, ale že jde o dosažení pomocí správného úsudku“ byla správně koncipována, nicméně vycházela z principů demokratické společnosti. Dosažení správného úsudku je zavádějící a většinou ve veřejné správě kontraproduktivní pojetí.

Další tmářství vrhl do etiky Augustin, který převzal tvrzení o dědičném hříchu a tedy princip dle zmíněného Nového zákona, že člověk se musí kát od narození a vykupovat tak hřích zrození nebo jinak bojovat s požitky, které jsou nemravné a vedly k vyhnání z ráje. Pokud přijmeme pocit viny jako základ počínání člověka, pak sice na jednu stranu může být úřední moc determinována získáním postavení a moci, ale na druhou stranu jejím vykoupením není vyhovění všemu a každému a její pokání za privilegia, ale výkon dané moci na základě obecně přijatých etických norem (Koubek, 2014).

Tomáš Akvinský pak upřednostnil pojetí rozumu, který může ovlivňovat a formovat etiku. Jeho vyjádření byla sice opatrná, ale v podstatě jimi prolomil dědičnost a poukázal na možnost rozumem zkoumat a správně vyhodnocovat etické či neetické jednání. Katolicismus však vrhl etiku zpět, když považoval za základ víru, naprostou poslušnost a oddanost víře, takže „eticky“ likvidoval nesouhlasící jedince. Přesto ukázal, jak zavádějící je zavádět etiku na základě vnějších zákonů a principů, protože pak nejde o etiku, ale o vynucení „správné“ etiky, což je samo o sobě neetické. Mimo jiné v historii známe řadu pravidel, která přinesla vnější ovlivnění etiky, a byly jimi například represe Židů, které byly odůvodněny jejich rasovým původem a likvidace Židů tak dostala etické pravidlo rasy, kdy se její vykonavatelé tvářili naprosto eticky.

Všechny tyto postupy, kde se etika musí podříditi vnějším vlivům, ztroskotaly a bylo třeba je nahradit jinými principy. Ostatně již Aristoteles k těmto principům směřoval.

Historie si s etikou pohrála, protože vlády většinou ohýbaly etiku ke svému prospěchu, kdy potřebovaly nejen naplnit svoje zájmy, ale také je eticky odůvodnit jako správné. Potřeba jednat eticky je tak zásadní lidskou potřebou, protože dává význam lidskému životu. Proto se ve veřejné správě mluví o poslání, aby získala tento etický princip, který by měl převážet nad materiálními hodnotami a rozhodovat o formě a metodách jednání úředníka“ (Koubek, 2014).

1.4 Etika ve veřejné správě

Etika ve veřejné správě je úzce spojena s primárními hodnotami, na které by měl každý úředník a zaměstnanec veřejné správy brát ohled a vždy je ctít. Tímto přístupem, kdy jedná v rámci zákonnosti a rovného přístupu, buduje a udržuje důvěru veřejnosti a napomáhá efektivitě veřejné správy jako takové.

Etika člověka a etika z hlediska státní správy spolu úzce souvisí, ale není shodná. Všimněme si, že jinak etický člověk může jednat jako úředník neeticky. Tento paradox není omylem člověka, ale instituce. Jedinec, který jinak řádně dodržuje zákony, získá ve veřejné správě to, čeho by jinak nebyl schopen. Například moc, kterou přinášejí peníze nebo rodové

dispozice. Získá tak něco, co nevyžadovalo velké úsilí nebo nebylo vyloučeno jeho narozením nebo příslušností k elitě (Šiler, 2013).

Ve veřejné správě získá jedinec představu, že je výjimečný a určitá etická pravidla, která jinak dodržuje a myslí si, že nejsou z hlediska jeho funkce a zařazení aplikovatelná nebo jím aplikovaná. V této fázi se nejedná o zneužití moci nebo postavení, ale o etický posun. Zatímco v tramvaji by pustil starého člověka sednout, na úřadu takového člověka „vyhodí“. Neuskuteční kroky, které by znamenaly etické jednání člověka z moci úřední. Etika ve veřejné správě tak evidentně není jen osobním principem. Je to kodex, který musí být zřejmý a vymahatelný. Kodex sice sepsaný, ale existenciální. Tedy přirozený a všeobecně odvozený od obecné etiky (Koubek, 2014).

Mezi základní etické chování zaměstnance veřejné správy lze tedy pokládat slušné, vstřícné a ochotné chování ke všem osobám. Takové chování užívá při styku s veřejností i se svými kolegy. Svým chováním jedná tak, aby hájil a prosazoval práva a zájmy občanů.

Potřeba definování etiky vznikla v době organizace městských států a jejich správy. Tento proces způsobil, že se vyčlenily tzv. věci veřejné, které patří nebo jsou spravovány obcí a bylo nutné vytvořit nejen zákonná pravidla, ale také zajistit, aby nebyly zneužívány prostředky společné k osobnímu prospěchu. Ostatně právě tento princip je stálým problémem správy věcí veřejných.

Problematika správy obecních zájmů poté všeobecně prošla jiným systémovým členěním v kontinentální Evropě a jiným v anglosaských zemích. Tento posun je dodnes evidentní v problematice pojetí práva, kdy anglosaský systém používá smluvní volnost a precedenční systém, zatímco Evropa preferuje a upřednostňuje zákony nad smluvním nebo výkladovým právem. Tento rozdíl vznikl právě v období středověku, kdy v Anglii vznikla roku 1215 Magna Charta, která značně omezila práva panovníka a přinesla řadu občanských svobod. Vliv na veřejné právo pak spočíval v upřednostnění smluv a zákonů nad vůlí a mocí panovníka. Naopak v kontinentální Evropě podle Machiavelliho všechna moc a vůle pocházela od panovníka, který byl jednak nad zákony a který o zákonech navíc rozhodoval. Proto také veřejná správa v anglosaských zemích má mnohem delší tradici a její principy byly přejímány, ale se značným časovým zpožděním (Mazák, 2010).

Základním principem, který definoval podstatu etiky ve veřejné správě, byla známá definice: *„Orgány veřejné moci smějí činit jen to, co jim zákon výslovně dovoluje, zatímco občan smí činit vše, co zákon výslovně nezakazuje“* (Pecina, 2012).

S definicí právního rámce veřejné správy pak souvisí také teorie právního státu. Ač je tento termín často významově posouván, jedná se o princip, kdy zákony v dané zemi platí pro každého i pro stát a pro výkon státní moci. Ostatně stále existuje problém dodržování zákonů státní mocí, protože je obtížné nalézat způsoby vymáhání a kontrolu dodržování (Pecina, 2012).

Vývoj ve společnosti pak ovlivnil zásadním způsobem veřejnou správu. Roku 1789 padla Bastila a zcela zásadně se změnily podmínky existence občana ve společnosti. Ztráta hlavní role panovníka byla dočasná, ale přesto otřásla principy států. Panovníci se začínají obávat o svoji moc a uplatňují například pomocí dekretů různá práva a rozšiřují svobody občanů. Velký význam pro veřejnou správu a celkově zákonnost mělo přijetí Ústavy USA v roce 1787. Řadu principů uplatňujeme dodnes a Ústava byla navíc doplňována a rozšiřována, takže se týkala stále širšího okruhu práv a svobod (Nešpor, 2020).

1.4.1 Exkurz do souvislosti svobod a veřejné správy

Pokud mluvíme o svobodách občanů, je potřeba zmínit, jak tyto svobody ovlivňují veřejnou správu. Na jednu stranu by bylo možné dovést, že panovníkem řízení úředníci vykonávali svoji činnost pouze na příkaz panovníka a byli mu zodpovědní. Tudíž přínos jejich vlastních svobod zcela změnil jejich přístup k veřejné správě.

Úředník najednou nebyl zodpovědný jednoznačné autoritě. Mohl požívat práv jako svobody slova, pohybu, rozhodování. S právy souvisejí také povinnosti, které ale nemohly být ihned aplikovány. Získání moci a síly k jejímu uplatnění přešlo na úřední osobu: Tato osoba byla povinna dodržovat zákony, což bylo samozřejmé, ale neexistovaly mechanismy, jak zajistit výkon takové kontroly. Ovšem je třeba dodat, že i dnes se nachází řada problémů ve výkonu veřejné správy právě z důvodů, jak zajistit, aby úřední osoba měla dostatečnou moc a sílu vynutit si případně právo, ale zároveň nepřekročila hranici zneužití této moci a síly (Koubek, 2014).

Jakmile tedy došlo k decentralizaci moci, stali se vykonavatelé této moci vlastníky řady práv. A etika ve veřejné správě vznikla právě z důvodu, že tato moc musí být zachována k fungování právního státu, ale musí mít hranice, které sice nestanovují striktně zákony, ale které omezují výkon této moci v rovině morální či mravní. Takovým případem je například zaměstnávání rodinných příslušníků (není důvod, aby na úřadu nepracovali příbuzní, ale jejich vzájemné vztahy nesmějí překračovat úřední povinnosti, což je skutečně obtížně definovatelné) (Nešpor, 2020).

O projevu svobod člověka, které se staly nezczizitelnými a všeobecně platnými a státy se zavázaly je dodržovat, tedy zasahuje svoboda úřední osoby. Ta rozvolnila výkon těchto funkcí státu a ponechala je na výkonu jedince v rámci státní byrokracie. A každá svoboda přináší úskalí zneužití, protože státní moc nemůže jen vykonávat právo, ale musí je i vynucovat a trestat jeho zneužití. Tato práva pak byla přenesena na státní úředníky. Což přineslo potřebu definování etiky.

1.4.2 Veřejná správa a právní stát

Právní stát tedy spočívá na základních principech, kterými je (Pecina, 2012):

- zákonnost – dodržování práva jednotlivcem i státními institucemi a orgány bez rozdílu
- právní jistota – získaná práva nesmějí být zpětně odňata
- přiměřenost – cíl a dosažení práva musí být prováděno za užití přiměřených a vhodných prostředků

Zásadní je pak „...*princip legality výkonu veřejné moci. Legalita se vztahuje nejen na individuální rozhodnutí (správní akty) veřejné moci, ale rovněž na podzákonné právní předpisy (vyhlášky a nařízení), které její orgány vydávají: ty musejí být secundum et intra legem, tzn. vydané na základě zákona a v jeho mezích...*“ (Pecina, 2012).

Samotné dodržování práva veřejnou správou však není dostatečné. Příkladem mohou být třeba autoritářské státy, kde je výkon práva téměř vzorný, právo je striktně dodržováno a pomocí práva jsou omezovány jiné svobody občana. Totalitní režimy často poukazují na dodržování zákona a například svobodu slova omezují jako projevy nezákonnosti třeba jako urážku, pomluvu, napadání státních úřadů atd. Rozeznání a aplikace práva veřejnou správou, tak nemůže spočívat pouze na dodržování zákonných či podzákonných principů navíc tak, že podzákonné normy vydávají samy orgány veřejné správy (Pecina, 2012).

Právním státem tedy nemůžeme v demokracii rozumět pouze výkon a vymahatelnost práva. Principy chování státních úřadů a jejich zaměstnanců nebo volených představitelů musejí mít širší souvislosti a dokonce se i měnit podle možných obecně přijatých etických pravidel. Tím je myšleno například fiktivní uplatňování poslanci výdajů například na sekretariát, který formálně existuje jen jako trafika pro příbuzné. Ač je oficiálně vydáván za zákonný postup (Pecina, 2012).

Společnost a právní stát jako právní pojem, existují ve zřejmé závislosti. Není-li společnost přesvědčena o fungování právního státu nebo nejsou-li uplatněny principy právního státu bez výjimky ve společnosti, dochází k paralyzování funkcí státu. Tato situace například

nastala začátkem 90. let v době privatizace, kdy si veřejná správa osvojila velmi těžce kontrolovatelnou moc a přes vydávání řady demokratických zákonů nebyla možnost napravovat, kontrolovat a uplatňovat sankce vůči státním orgánům a jejich činovníkům. Tím byly porušeny principy právního státu a přístup k veřejné správě se stal nedemokratickým.

Z tohoto příkladu je zřejmé, že veřejná správa a právní stát mohou vzájemně existovat a přesto, pokud neexistují prostředky, jak právní stát realizovat, veřejná správa se může vymknout i principům takového právního státu. Samozřejmě je vždy diskutabilní, zda etické kodexy a případně další zákonná či podzákonná opatření dokáží dostatečně ochránit občana, jeho práva a právní jistoty výkonem etických pravidel, ale rozhodně jsou nezbytná k tomu, aby se včas zjistil výkyv nezákonnosti ve veřejné správě (Nešpor, 2020).

Nelze také konstatovat, že by právní stát byl absolutním garantem spravedlivého výkonu veřejné správy, protože prostředky, kterými disponuje, na veřejné správě závisejí, a proto musí existovat vnitřní podpisy, které mimo zákony, ale v souladu s nimi řeší řadu problémů ve výkonu státní správy a vztahu s občanem, mocí a silou k prosazení těchto práv.

1.4.3 Veřejná správa a lidské zdroje

V současné době existuje tendence řídit stát jako firmu. Tedy po vzoru úspěšných firem. Organizace obecně počítají se zdroji, které jsou finanční, lidské, materiální a nemateriální, technologie, energie a čas. Etika se týká řízení lidských zdrojů. Nicméně předpoklady pro řízení lidských zdrojů vycházejí také z podmínek organizace a zásadním způsobem lidské zdroje ovlivňují (Armstrong, 2015).

Lidské zdroje přes technické možnosti doby jsou nejdůležitějším zdrojem veřejné správy. A budou tak i nadále. Online úřady, mobilní aplikace, automatický software stejně nenahradí přístup veřejné správy k jejím občanům. Ten bude stále spočívat na dobré organizaci a řízení lidských zdrojů.

Jedná se o následující principy:

- strategie – organizace svoji celkovou strategii porovnává a ladí s různými zdroji a strategicky přistupuje k řízení lidských zdrojů
- integrace – integruje lidské zdroje, konfiguruje a propojuje s komplexním a logicky promyšleným přístupem k zajištění politiky a praxe zaměstnávání pracovníků
- hodnoty – význam hodnot organizace a jejich přijetí pracovníky
- aktiva – lidské zdroje nejsou pouze výkonnou jednotkou, ale tvoří bohatství organizace, která do nich investuje

- konkurence – z hlediska lidských zdrojů je kvalita pracovníků konkurenční výhodou
- přístup – vztahy zaměstnanců a organizace jsou podrobovány hodnocení a k zaměstnancům je přístupováno individuálně
- výkon – řízení lidských zdrojů spočívá na kvalitním a přímém vedení (Armstrong, 2015).

Řízení lidských zdrojů lze pojmout ze dvou hledisek a to jako prostředek a nástroj vytváření hodnot organizace nebo jako strategický přístup organizace k vytváření koncepcí a efektivity. Řízení lidských zdrojů bude tedy vždy nutné posuzovat z různých hledisek. Lidské zdroje i ve veřejné správě vytvářejí hodnoty a zároveň jsou sami hodnotami, o které se organizace opírá (Armstrong, 2015).

Racionální a plánované řízení lidských zdrojů nemá z historického hlediska dlouhou historii. Zpočátku se jednalo spíše o administrativní činnost, která spočívala v zajištění byrokratických postupů. Spočívala v přijetí zaměstnance, uzavření pracovní smlouvy a vedení jeho evidence. V 30. letech minulého století vznikla u velkých společností nutnost posilovat své lidské zdroje. Byla porovnáována konkurence a pracovníci se stali zdrojem efektivity a výhody oproti jiným společnostem. Dělo se tak spíše náhodně nebo na základě okamžitých potřeb nebo k získání výhod. Ostatní činnost se zaměstnancem pak byla spíše „statická“ a spočívala ve vyřizování dokumentů a vedení evidence. Až začátkem 60. let minulého století se zaměstnanci stali důležitými zdroji organizace a byly vytvářeny koncepty jejich strategického řízení. Personalistika se tak pomalu stala řídicí složkou organizací, která plnila prostřednictvím lidských zdrojů cíle organizace. A k tomu bylo třeba vytvořit teoretické i praktické předpoklady (Koubek, 2014).

Lidské zdroje tak získaly důležité postavení, aby spolu s finančními a materiálními zdroji vytvářeli hodnoty organizace. Proto bylo třeba nakládat s lidskými zdroji smysluplně a strategicky, rozvíjet jejich schopnosti a uspokojovat jejich potřeby. Tak je pohlíženo na pracovníka jako na strategickou investici, která přináší organizaci výnos a zisk (Koubek, 2014).

Zajištění chodu organizace se tak stalo také zvyšováním výkonnosti a optimalizace pracovních procesů. Personalistika se tak stala spíše součástí a složkou celkové organizace řízení lidských zdrojů. Řízení muselo koncepčně zajistit soulad potřeb organizace mezi její strukturou a strukturou zaměstnanců. Další úkoly pak spočívaly ve využití pracovníků, zjištění a optimalizaci jejich schopností včetně úpravy pracovní doby, určení a organizace pracovních týmů a skupin a všestranný rozvoj a motivace pracovníků ke zvýšení efektivity organizace (Armstrong, 2015).

V podstatě řízení lidských zdrojů začalo zajišťovat nejen chod organizace, ale jeho výslednou efektivitu pomocí:

- řízení lidských zdrojů za účelem zvýšení jejich kvalifikace a využití schopností
- vytvoření lidského kapitálu – pracovníků, kteří maximálně splňují potřeby organizace
- řízení znalostí a dovedností k jejich zjištění a zlepšování
- řízení odměňování, které přestalo spočívat jen v materiálním smyslu
- vytváření kvalitního prostředí pro zaměstnanecké vztahy a vztahy mezi managementem společnosti
- řízení dalších potřeb zaměstnanců (rodina, sport, kultura), pokud přinášejí efekt organizaci (Armstrong, 2015).

Ve veřejné správě tak stejně jako v jakékoliv firmě došlo k zásadnímu obratu personálních činností, které nejsou již orientovány na byrokracii, ale naopak aktivně pracují s lidskými zdroji, vytvářejí organizační strategie a koncepce, které spočívají v personální práci, ale odrážejí se v etické problematice, kterou formují.

1.4.4 Personální činnosti

Právě personální činnosti mají zásadní vliv na etické jednání zaměstnanců. Například zaměstnanci srovnávají jeden druhého a posuzují, jak který zaměstnanec dosahuje cílů, jakou vynakládá snahu a jakou dostává odměnu. Tím pak utvářejí svůj morální přístup k organizaci. A jaký etický přístup mají k organizaci veřejné správy, tak je ovlivněn i jejich etický postoj k občanům.

Personální činnosti jako základy etického přístupu spočívají proto:

- v plánování a rozborech při obsazování a vytváření pracovních míst
- v získávání pracovníků podle různých kritérií, kde již musí být kladen důraz na morální vlastnosti, přičemž musejí využívat možností psychologie, dotazníků, rozborů osobnosti a chování a rozeznat záporné rysy, posuzovat kvalifikaci, odbornost a druhy motivace
- v umístění pracovníka, které nespočívá jen v obsazení místa, ale také ve vhodnosti zařazení do kolektivu a například otázky ukončení pracovního poměru
- v adaptačním procesu, který je poměrně složitý a neměl by spočívat jen na absolvování pracovní doby, měly by být využity různé metody zjištění adaptability, procesu adaptace a možnosti využití schopností, které nebyly patrné při přijetí

- ve vytvoření a prověření možného způsobu hodnocení, které může spočívat v různých formách a postupech
- v odměňování pracovníků, které může být materiální i nemateriální a má velkou stimulační hodnotu a navíc může ovlivnit etické chování zaměstnance
- v rozvoji pracovníka, kdy je třeba posilovat jeho silné stránky, vzdělávat jej a naplňovat jeho potřeby seberealizace
- v celkovém zájmu a péči o zaměstnance, který by měl vědět, že o něho organizace stojí a je schopna uspokojit i jeho mimopracovní potřeby (Armstrong, 2015).

Personální činnosti tak vytvářejí základ pro vyžadování etických principů organizace, a pokud řízení lidských zdrojů opomíjí řádnou práci se zaměstnanci nebo se projevuje negativně a nedodržuje normy, které samo klade na zaměstnance, pak nelze nastavené etické normy řádně uplatňovat a vyžadovat (Armstrong, 1999).

1.5 Obecný etický princip

Jak bylo v předchozích kapitolách uvedeno, etika úředního jednání nespočívá pouze na morálním chování jedince. Ačkoliv při přijímání zaměstnanců by měly být etické principy přezkoumány a podrobeny analýze, z větší míry spočívá etika ve veřejné správě na vnějších vlivech. Veřejná správa navenek ukazuje, zda stát správně funguje. Jeden úředník, který projeví neetické chování, vlastně určuje postoj občana k celému státu. A stát je podle veřejné správy posuzován. Proto působení na pracovníky ve veřejné správě nejen z hlediska dodržování zákonů, ale z etické normy chování, je pro fungování státu zásadní. Stát, který občane nerespektují a považují jej za nemravný, nemá prostředky, jak zajistit morální chování svých občanů (Koubek, 2014).

Státní zaměstnanec je navíc často osobou, která přichází do styku s řadou závažných skutečností. Policie získává osobní informace, úřad práce přehled o zaměstnání a platech, sociální služby o společenském postavení a situace jedince. To jsou závažné informace, které vyžadují etický přístup celé veřejné správy.

Etika je rozhodovací podstatou činnosti a chování úředníka i organizace a měla by být v jednoznačném souladu. Samozřejmě často se stává, že státní úředník ve snaze vyhnout se problémům nebo odpovědnosti, ve svém rozhodovacím procesu upřednostní právní postoj svůj nebo organizace. Viz časté tvrzení – tak je to v zákoně, nic s tím nemohu dělat...

Rozhodovací princip spočívá ale na více faktorech:

- zmíněný právní princip, kdy je třeba svoji právní volbu nejen striktně potvrzovat, ale řídit se principem vyhovění tomu, co zákon neukládá a kde je možnost výkladu ve prospěch občana
- demonstrace a pevnost morálního postoje – zásadně musí zaměstnanec vystupovat také z hlediska morálního a být zásadový
- volba preferovaného přístupu, což znamená vyhodnocení prospěchu jednotlivce před obecnými zájmy (Nečadová, 2009).

Etika tedy nespočívá v naprosto jednoznačném předpisovém postupu. Nespočívá ani ve změně přístupu k zákonům či různým podzákonným normám, ale ve vyhodnocení etického přístupu a hledání způsobu jeho uplatnění v rámci zákona. Toto je podstata, kterou nemůže nahradit a ani popsat žádný etický kodex. Musí být součástí kultury organizace, která upřednostňuje do maximální možné míry zájmy občanů a přitom nepřekračuje linii zákonů a norem.

Etika tak není uchopitelná pouze z hlediska obecné morálky nebo etiky organizace. Spočívá v rozhodovacím principu zaměstnance státní správy, který posuzuje zákony, obecnou etiku, etický kodex, ale nakonec vyhodnocuje svoje jednání podle etiky ve vztahu k občanovi (Koubek, 2014).

2 Veřejná správa

Pojem veřejná správa se prolíná s řadou představ, pojetí a terminologií. Soukromá správa na rozdíl od veřejné zavazuje soukromé osoby k různým vztahům. Typicky se jedná o podnikatelské subjekty, správy spolků a zajišťování správy soukromých vztahů. Veřejná správa spravuje veřejné záležitosti, které se týkají různého okruhu osob v obecném – veřejném zájmu (Syrůvková, 2020).

Veřejná správa má duální charakter k právním normám. Je jimi jednak pevně vázána a jednak je sama vydává. A tyto právní akty se mohou vztahovat k obecným záležitostem nebo naopak k individuálním právům konkrétních právnických nebo fyzických osob. Správní akty mají správní nebo i právní charakter. Oproti soukromé správě, která může činit cokoliv, co jí zákon nezakazuje nebo neukládá, veřejná správa smí užívat zákony pouze tak, jak jí to umožňují. Jedná tedy pouze v mezích a rozsahu zákonem stanovených práv a povinností. Tento princip je patrný například na pravomocích policie, kdy jiná práva má Městská policie a jiná Státní, takže k řešení právních problémů jsou věci předávány podle zákona (Syrůvková, 2020).

Veřejná správa také operuje s věcnou, místní a časovou působností, která je jí přesně stanovena. Věcná působnost spočívá v oblasti, kterou spravuje - například sociální služby, matriky atd. Místní působnost vymezuje skutečně území, na kterém vykonává veřejnou správu. Časová působnost je dána například poslanceckým mandátem a jeho délkou nebo delegací pravomocí po určitou dobu či jmenováním na konkrétní období. Z hlediska pravomocí jedná orgán veřejné správy samostatně. V případě pochybností o věcné, místní nebo časové působnosti, sám rozhoduje, zda je „příslušný“ k řešení dané věci (Syróvátková, 2020).

„Správa je záměrná činnost nebo soubor takových činností, která sleduje dosažení určitého cíle. Je vykonávána v určitém organizačním systému a zaměřena na regulaci fungování tohoto systému. Správa bývá někdy označována jako určitý druh řízení.

Řízení, jakožto sociální proces, je specifickou lidskou činností směřující k tomu, aby lidé postupovali ve shodě s cílem, který určuje ten, kdo řídí. Nezbytným předpokladem řízení je existence komunikačních vazeb mezi řídicím subjektem a řízeným objektem. Řízení je pojmem širším než správa a správa ve zmíněném pojetí z něj musí vycházet“ (Syróvátková, 2020 str. 1).

Veřejná správa pak vykonává takový rozsah činností, že je specifikována negativně, tedy tím, co nevykonává. A dokonce se nejedná ani o výčet nevykonávaných činností, ale zprostředkovaně o vyjmenování složek státní moci a teprve jejich konkrétní činnosti tvoří výkon veřejné správy. Jedná se o moc zákonodárnou, soudní a vládní. Věcně tedy občan přistupuje k veřejné správě prostřednictvím státní správy nebo samosprávy (což je základní členění veřejné správy) podle věcné a místní příslušnosti (Syróvátková, 2020).

2.1 Státní správa

V demokratických zemích je státní správa orgánem veřejné moci, což znamená, že je odvozena od volených představitelů. Naopak autoritářské režimy odvozují výkon státní moci od autority, což je někdy i volený představitel, ale často fiktivně a trvale stát řídicí politicko-mocenská autorita. Státní moc je rozdělena z důvodu, aby právě nemohla nastat situace, kdy se propojí moc výkonná, soudní i zákonodárná a tím dojde k nekontrolovatelnému a totalitnímu způsobu výkonu státní moci. V totalitách, jako byl například socializmus, se takto prolínaly tyto tři složky státní moci a byly ovládány Komunistickou stranou, která je všechny ovládala a kontrolovala. Tím nebylo možné například žalovat moc výkonnou (policii) u soudní moci, protože se vzájemně podporovaly.

Důležité jsou pro pojetí etiky ve státní správě principy funkcí státní správy. Ty mnohdy určují její etický rozměr.

Obrázek 1, Systém státní správy

Zdroj: <http://materialy-kristof.wz.cz/zsv/obsah/odkazy/statnimoc.html>



2.1.1 Principy státní správy

Princip znamená mimojiné obecnou zásadu, etické pravidlo nebo „základní či vrozenou kvalitu, tendenci či vlohu determinující vlastní podstatu či povahu určitého subjektu“ (SCS, 2021).

Ve veřejné správě se jedná o určení směru fungování, nastavení podstaty a má dvojí funkci – jednak ideální fungování a jednak fungování skutečné. Z těchto dvou pohledů jsou také principy porovnávány. Základními principy jsou:

- otevřenost – všechna rozhodnutí jsou otevřena veřejnosti, nedějí se skrytě nebo tajně, správa je přístupná každému občanovi a zároveň reaguje na podněty a nové názory
- participace – každý se může účastnit veřejných záležitostí, veřejná správa musí umožnit participaci a být kulturní ve smyslu jednání a nakládání s veřejností
- odpovědnost – za svoje jednání a rozhodnutí musí nést odpovědnost a musí dát možnost napadat její rozhodnutí
- účinnost – činnost veřejné správy musí být účinná, včasná a dosahovat zákonnými prostředky svých cílů
- souladnost - rozhodování musí být jasné, logické a zřejmé
- hospodárnost – správné a racionální nakládání s hmotnými statky

Uvedené principy jsou sice deklaratorní a někdy těžce postihnutebné a vymahatelné, ale zakládají etický rozměr činnosti veřejné správy, měly by být automatické a prováděné samozřejmě (Syravátková, 2020).

Organizační principy, které jsou nejvíce patrné při jednání s občanem:

- územní, věcné a funkční – týká se již zmíněné místní, časové a věcné příslušnosti
- centralizační a decentralizační – sleduje vertikální linii a určuje, jak jsou rozděleny nebo soustředěny pravomoci orgánů veřejné správy, spočívá v principu, nakolik je moc dána nižším či vyšším složkám veřejné správy
- koncentrační a dekoncentrační – jedná se o způsob, jakým jsou pravomoci vykonávány, zda se jedná o jeden orgán nebo orgánů několik nebo na vertikální úrovni, jak jsou koncentrovány nebo dekoncentrovány pravomoci v dané záležitosti
- monokratické a kolegiální – jedná se o způsob rozhodování, zda je závislý na rozhodnutí více osob například hlasováním nebo zda o věci rozhoduje za celý orgán jedna osoba, což je častější, většinu správních rozhodnutí činí konkrétní úředník
- volební a jmenovací – tedy zda je orgán volen nebo, zda existuje jiný orgán, který jej jmenuje (Syravátková, 2020).

2.2 Samospráva

Samosprávou se rozumí určitý společenský okruh osob a zájmů, který veřejná správa jimi a pro ně konkrétně vykonává. Typickým představitelem jsou obce a kraje. Ty mají vlastní samosprávy, které jsou volené a mají pravomoci v rámci svých společenství, zde pak v rámci svojí územní působnosti. Zásadou samosprávy je horizontální řízení. Samospráva je zvolena svými občany, jim se zodpovídá a neexistuje nadřízený orgán, který by ji dále spravoval nebo řídil. Pokud dojde k zásahu státu do činnosti samosprávy, pak reguluje její činnost hlavně zákony. Mezi ty můžeme zařadit i třeba rozpočtový zákon, který samosprávám přiděluje prostředky ze státního rozpočtu, ale samosprávy mají také takzvané místní příjmy z různých poplatků, které jim naopak zákon ponechává. Nicméně stát mocí výkonnou může zasahovat (soudní) do činnosti samosprávy, pokud shledává nějaké porušení zákonů nebo norem. Často tak činí prostřednictvím Ústavního soudu (Syravátková, 2020).

Organizační akty veřejné správy jsou dvojího typu. A to dokonce i z hlediska etického, protože i vnitřní i vnější akty stanovují obecná pravidla fungování veřejné správy. Oprávnění vydávat organizační akty spočívá v moci, která byla veřejné správě svěřena a mohou být

vydávány jen v jejím rámci a také se zohledněním obecných právních norem a výkladů. Vzniká tak dělení na interní a externí moc, kde je poměrně jednoznačně stanoveno, že externí moc se týká zřizování a zrušení orgánů správní moci a naopak interní se opírá o možnost vnitřní organizace a struktury. Zřizování (externí moc) pak z hlediska etického neznamena jen administrativní zřízení, ale stanovení také principů a důvodů zřízení správní instituce či orgánu (Syrovátková, 2020).

2.3 Typy organizace veřejné správy

Základními organizačními typy veřejné správy je hierarchický typ, participační a konzultativní typ. Přestože je hierarchický typ nejběžnější, například konzultativní se také často objevuje (zřizování poradních týmů, expertních týmů atd.) a participační se objevuje například při sdružení obcí k určité společné akci.

Hierarchický typ znamená soustředění moci u vyšších orgánů a vertikální struktura řízení. Bývá formalizován z hlediska řízení i pravomocí, upřednostňuje standardní postupy, jasná práva a pravomoci zaměstnanců. Z hlediska konkrétní organizace se dělí na liniový, štábní a matrixový typ.

Participační model spočívá v širším přenesení pravomocí a úkolů. Záležitosti spíše deleguje na nižší orgány spolu s různými přidělenými oprávněními. Ponechává si však možnost změnit delegaci či oprávnění a zasahovat do rozhodování, které delegoval. Jedná se o princip dekoncentrační, ale vždy existuje možnost návratu k hierarchické struktuře.

Konzultativní model většinou vzniká z potřeby řešit širší problematiku, kterou daný orgán nezvládne. Vyžaduje třeba konzultace, specialisty a má charakter dočasný nebo trvalý, interní nebo externí a resortní nebo mimoresortní (Syrovátková, 2020).

2.4 Obecní samospráva

Česká republika má širokou síť obcí, které jsou základními územně správními celky a kraje, které jsou vyššími územně správními celky. Podle Zákona o obcích č.: 128/2000 Sb. (Parlament ČR, 2000) § 1: „*Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*“ a podle § 2 odst.1 „*Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající*“ (Parlament ČR, 2000).

Podstatou samosprávy je skutečnost, že obec se spravuje sama. Má svoje volené zastupitelstvo a může vytvářet komise. K výkonu svojí činnosti může vydávat vyhlášky, jejichž

rozsah spočívá v zajištění místního pořádku, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, určit čas a místo konání veřejných akcí, zakázat takové činnosti, povolit, zakázat nebo určit podmínky konání kulturních, sportovních a společenských akcí, zajišťovat čistotu a úklid a případně další činnosti, které mohou být delegovány nebo vyplývají z jiných zákonných norem (Parlament ČR, 2000).

Postatou platnosti vyhlášek a navíc i nařízení, které obce smějí v určitých případech také vydávat, je jejich veřejné oznámení takzvaným vyhlášením. Již tato podstatná skutečnost má svůj etický rozměr transparentnosti a otevřenosti. Navíc musí být veřejně oznámeny alespoň 15 dní, což také zakládá lhůty pro jejich účinnost. Většinou má obec úřední desku (dnes také v elektronické podobě), kde musí být vyhláška nebo nařízení, ale může také svoje dokumenty oznamovat na místě obvyklém. Navíc musí svoje právní dokumenty evidovat a zpřístupnit k nahlédnutí. Vyhlášky je povinna zasílat po dni vyhlášení Ministerstvu vnitra a nařízení krajskému úřadu (Parlament ČR, 2000).

Podstatný pro samosprávu je výkon práv občanů. Občanem obce je občan České republiky s trvalým pobytem na území obce. Za konkrétních podmínek může být volen do orgánů obce (podle volebního zákona) a má právo volit, hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na jednání zastupitelstva a zvláště pak k rozpočtu, nahlížet do rozpočtu, požadovat projednání záležitostí obce a podávat návrhy. Kromě voleb a hlasování v referendu má ostatní práva také osoba s nemovitým majetkem v katastru obce. Obce mají navíc zvláštní práva, která jim umožňují zakládat právnické osoby, zřizovat organizační složky obce a obecní policii (Parlament ČR, 2000).

Jak je patrné, mají obce skutečně dost široké pravomoci. Do jejich činnosti není zasahováno shora, pokud se nejedná o porušování zákonů nebo delegované pravomoci. Obecní policii může obec zřídit, ale musí odpovídat Zákonu o policii. Obce mohou mít základní nebo přenesený rozsah působnosti, který spočívá v dalších pravomocích (Parlament ČR, 2000).

Obce poměrně dlouhou dobu jednaly pouze podle zákonů. A často se i nyní setkáváme s tím, že na jejich stránkách nejsou uvedeny etické kodexy. V příloze je uveden vzor etického kodexu obce pro Stranu zelených. Je obecným typem a slouží k tomu, aby kandidáti dodržovali další zásady, které vyplývají z etických norem politické strany. Je však univerzální. Již kandidát (jinak by nemohl kandidovat za stranu) se zavazuje dobrovolně tento kodex dodržovat. Musí se zdržet jednání, které by vyvolalo pochybnosti nebo ohrozit důvěryhodnost obce a jednat ve prospěch občanů. Odpovídá všem občanům a zvláště je zdůrazněno, že i těm, kteří ho nezvolili, což bývá problematické. Zdůrazněna je objektivita a nestrannost a také povinná účast na

zasedáních, pokud není řádně omluven. Zastupitel musí poskytovat veřejnosti informace, neuvádět v omyl veřejnost, podává informaci o střetu zájmů, vyhýbá se korupčnímu jednání a především situacím, které ho mohou vyvolat, nesmí být v orgánech společnosti, která se uchází o zakázku obce, ohlašuje soukromé zájmy a nečiní úkony, které by mohly znamenat nyní nebo v budoucnu pro obec ztrátu nebo problémy.

Tento etický kodex, kterému se z jeho podstaty budu věnovat v další části práce, je obecný svým charakterem. Je pochopitelné, že se politické strany snaží zachovat si před veřejností svoji pověst. Obecnost je však prospěšná jen z toho hlediska, že může poskytovat možnosti hodnocení neetických jevů v různých oblastech a postihovat je, zatímco konkrétnost by mohla některé okolnosti vylučovat. Přesto se domnívám, že obce, které jsou nejnižšími články veřejné moci, by měly mít uvedeny konkrétnější etická pravidla s ohledem na situaci obce a musejí reagovat na určitou situaci dané obce. Například před zastupiteli bude řešena otázka opravy vodovodního řádu. Pokud zastupitelé mají v obci vlastní zájmy, kudy vodu vést, měl by existovat konkrétní vylučovací mechanismus (viz Příloha).

Členění obcí – obce se člení podle stupňů I, II a III. V I. stupni jsou běžné obce, ve II. stupni obce s pověřeným obecním úřadem a ve III. stupni obce s rozšířenou působností. Obce jsou vedeny podle číselníků Českého statistického úřadu - k 1. 1. 1993 měla Česká republika celkem **6 196 obcí**, z toho 5 vojenských újezdů. k 1. 1. 2018 pak **6 258 obcí**, z toho 4 vojenské újezdy (ČSÚ, 2018). Jak je patrné, počet obcí se zásadním způsobem nemění. Ale podle stupně mají jiné pravomoci. Ve stupni III. „...zajišťují činnost živnostenských úřadů, vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských průkazů, vedou registr motorových vozidel, starají se o nepřizpůsobivé občany a vyplácejí sociální dávky (Srovátková, 2020).

„Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta (primátor), obecní úřad (městský úřad, magistrát, úřad městského obvodu nebo městské části). Zastupitelstvo si zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, rada jako své iniciativní a poradní orgány komise“ (Srovátková, 2020).

Zastupitelstvo obce je kolektivním orgánem, který má proměnlivý počet. Zastupitelstvo musí pro konkrétní volební období 85 dní předem určit, kolik členů bude zastupitelstvo mít. Jediným kritériem pro počet je přiměřeně počtu obyvatel. Paradoxně by obec o 5 obyvatelích ale mohla mít 5 zastupitelů, což by bylo „naplnění přímé demokracie“.

Zastupitelstvo má značné pravomoci, mezi které patří:

- vydávání vyhlášek a nařízení

- volba funkcionářů zastupitelstva
- schvalování územního a regulačního plánu
- zřízení, vedení a rušení obecní policie
- vyhlášení místního referenda
- spolupráce s jinými obcemi
- schvalování a vytváření územního plánu
- vytváření a schvalování programů pro rozvoj obce
- zřizování a rušení organizačních složek a příspěvkových organizací obce
- hospodaření s majetkem obce, vedení rozpočtu (Syrovátková, 2020)

Zastupitel předkládá návrhy zastupitelstvu, které je musí projednat. Má také v podstatě kontrolní činnost, která se týká zaměstnanců obce a organizací, které obec zřídila. Tito jsou povinni na konkrétní žádost odpovědět do 30 dnů. Další pravomoci vyplývají z jeho funkce, kdy se obrací na jakýkoliv orgán obce a může požadovat vysvětlení, klást dotazy a dávat připomínky. Hlavními povinnostmi jsou účasti na zasedání zastupitelstva, plnění uložených úkolů a obecně jednání ve prospěch obce a občanů obce. V případě střetu zájmů je povinen informovat zastupitelstvo, které rozhodne, zda se bude vyloučen z projednávání dané věci (Syrovátková, 2020).

V obci také může nastat situace, kdy obec neplní zastupitelské povinnosti ze zákona – nedostatek kandidátů do zastupitelstva, odstoupení zastupitelstva, nezvolí starostu do 6 měsíců nebo není zvolen starosta či není ustavena volební komise, pak je určen ředitelem krajského úřadu správce obce z řad zaměstnanců kraje a tuto funkci vykonává do doby, než dojde k platné nápravě stavu (Syrovátková, 2020).

Rada obce – zatímco zastupitelstvo je orgán volený, rada obce je mocí výkonnou a rozhodovat může jen o výslovně uvedených záležitostech ze zákona. Vždy ji tvoří starosta, místopředseda a další členové. Má minimálně 5 a maximálně 11 členů. Nevolí se v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů a tehdy její funkci plní starosta. Je schopna usnášení při nadpolovičním počtu všech členů, jedná neveřejně a musí do 7 dnů provést zápis z jednání. Vzhledem k výkonné funkci má řadu práv – plní roli zakladatele právnických osob a organizací zřízených obcí, hospodaří s majetkem obce, vydává nařízení obce, řeší problematiku návrhů a podnětů zastupitelstva, zřizuje komise a odvolává je, stanovuje počty zaměstnanců, ukládá

pokuty, stanovuje organizační řád, vyřizuje petice a stížnosti. Pokud je odvolána, její funkci přebírá starosta a místostarosta, pokud také oni jsou odvoláni, pověří některého člena zastupitelstva jejím výkonem (Syravátková, 2020).

Starosta – je volen členy zastupitelstva, jehož také musí být členem. Zároveň je volen také místostarosta. Musí být občanem České republiky. Má právo jmenovat a odvolat tajemníka obecního úřadu a to se souhlasem ředitele krajského úřadu. Stanovuje plat tajemníkovi. Podstatou činnosti tajemníka je kontinuita činnosti obecního úřadu, tedy fakt, aby za všech okolností úřad fungoval a to i v době voleb a dalších případných problémů. Proto je také nutný souhlas ředitele krajského úřadu, který vyhodnocuje nejen osobu tajemníka, ale také situaci na obecním úřadu.

Starosta plní úkoly zaměstnavatele a tedy uzavírá či vypovídá pracovní smlouvy, plní povinnosti oznamovací, kontrolní a hospodářské. Odpovídá také za včasné vedení a uzavírání účetnictví. Na základě projednání s ředitelem krajského úřadu může určité pravomoci přenést na komise, které obecní úřad jmenoval. Spolupracuje s Policií ČR, od které může vyžádat zabezpečení či kontrolu akcí v obci. O činnosti zastupitelstva informuje občany obce, v případě, že obec nemá tajemníka, vykonává jeho povinnosti (Syravátková, 2020).

Obecní úřad – tento pojem neznamená budovu úřadu, ale má svůj funkční význam. Obecní úřad je instituce v obci a jeho členy jsou starosta, místostarosta, tajemník a zaměstnanci. Plní úkoly a běžné činnosti obce včetně přenesených povinností a správní agendy. Rada obce může zřizovat ke svým činnostem odbory a oddělení a jejich zaměstnanci jsou zařazeni do obecního úřadu.

Pokud vykonává samostatnou působnost, plní úkoly dané zastupitelstvem a radou obce, případně vykonává přenesenou působnost a poskytuje informace občanům podle zákona o svobodném přístupu k informacím (Syravátková, 2020).

Tajemník obecního úřadu – v obci, která nemá rozšířenou nebo přenesenou působnost nemusí být jmenován, v ostatních případech je jeho funkce povinná. Je zaměstnancem, odpovídá starostovi a plní úkoly určené starostou, radou obce nebo zastupitelstvem. Stanovuje platy zaměstnancům a vystupuje jako zaměstnavatel (podpis pracovních smluv, výpovědi atd.). Vydává směrnice obecního úřadu – provozní řád, skartační řád, organizační řád atd. Má právo účastnit se schůzí zastupitelstva, ale nesmí mít žádnou funkci v politických stranách a hnutích.

Orgány zastupitelstva obce a rady obce – obec zřizuje jednak výbory iniciativní (podle vlastní potřeby) a také povinné. Zastupitelstvo vždy zřídí kontrolní a finanční výbor a navíc

musí zřídit výbor pro národnostní menšiny, pokud v obci žije 10 % a více národnostních menšin (jiných než česká) a v tomto výboru musejí mít zástupci národnostních menšin alespoň 50 % členů. Předsedou výboru je člen zastupitelstva, výbor musí mít nejméně 3 členy a jejich počet musí být lichý. Členem výboru nesmí být starosta, místostarosta, tajemník a dokonce ani osoby, které zajišťují hospodaření obce.

Činnost výboru určuje zastupitelstvo, kterému se také zodpovídá. Usnesení výboru musí být schváleno nadpoloviční většinou, písemně vyhotoveno a podepsáno předsedou. To jsou obligatorní náležitosti platnosti usnesení a možnosti výkonu jeho obsahu.

Finanční výbor hospodaří s majetkem a finančními prostředky, ale může být pověřen i dalšími úkoly. **Kontrolní výbor** především kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, dodržování právních předpisů a zaměstnanců. Pořizuje zápis, který podepisuje předseda a dotčený zaměstnanec. Zvláštním výborem, který má fakultativní princip je **Osadní výbor**, kde mohou být jen trvale hlášení občané obce. Zabývá se rozvojem obce, má právo dostat slovo na zasedání zastupitelstva a jeho podstata spočívá v záležitostech obecních zájmů občanů (zřízení cesty, prodejny, výstavba atd.).

Rada obce může zřizovat komise, které mají výkonné pravomoci pouze v případě, že jsou na ně přeneseny. Jinak se jedná spíše o poradní orgány, které se ustavují často k řešení speciálních otázek a problémů a jejich členy bývají specialisté – například na právo, stavitelství atd. Komise se usnášejí většinou hlasů, odpovídají radě obce a v případě přenesené povinnosti starostovi obce (Syravátková, 2020).

2.5 Statutární města

Zvláštními samosprávnými celky jsou tato statutární města: „*Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Jablonec nad Nisou*“ (Syravátková, 2020). Vyčleněny jsou z obcí jako vyšší územně správní celky (VÚSC) z důvodu většího počtu obyvatel a větší agendy. Jejich právem je totiž zřizování obvodů a městských částí, které mohou mít samosprávný charakter. Tím vlastně člení svoji strukturu a způsob řízení.

Každé takové město musí zveřejnit a dodržovat svůj Statut, který obsahuje: „*výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území, pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti, pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, vzájemnou součinnost mezi*

orgány města a orgány městských obvodů a městských částí, zdroje peněžních příjmů městských obvodů a městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti, způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení města s městskými obvody a městskými částmi a způsob jejich zveřejňování v městských obvodech a městských částech, způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými obvody a městskými částmi, majetek města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv, rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky“ (Syrovátková, 2020).

Obvody nebo městské části mohou mít svěřeny pravomoci vytváření a provádění programů rozvoje svých částí, nakládat se svým majetkem, zřizovat fondy, ukládat správní pokuty a zajišťovat povinnosti a práva zaměstnavatele. Nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky a nařízení, mohou je však navrhnout ke schválení vyššímu orgánu (Syrovátková, 2020).

2.6 Působnost obecní samosprávy

Pravomoci obecní samosprávy jsou dvojí – přímé (samostatné) a přenesené.

Samostatná působnost je stanovena zákonem a vyplývá z potřeb obce. K plnění a činnosti samostatné působnosti jsou vydávány obecně závazné vyhlášky. „Obecnost“ je takto míněna v rozsahu obce a nikoliv jako obecný princip. V rámci vyhlášek je zabezpečen pořádek v obci podle kritérií bezpečnosti, dobrých mravů, bezpečnosti, zdraví a majetku, pořádání a pravidla pořádání společenských akcí a udržování čistoty a ochrany životního prostředí. Mohou však mít další pravomoci podle zákona. Obec má však také právo starat se o sociální otázky svých občanů, bydlení, ochrany zdraví a dostupnosti zdravotnických služeb, dopravy, vzdělání a kultury (Syrovátková, 2020).

Přenesená působnost znamená, že byla obci svěřena nějaká část výkonu státní správy. Tato činnost je poměrně složitá, protože se na ní vztahují nejen zákony, ale směrnice vyšších správních celků a usnesení vlády. Za tuto činnost mají obce nárok na příspěvky ze státního rozpočtu (Syrovátková, 2020).

Pověřený obecní úřad má stanovené další svoje pravomoci zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (Parlament ČR, 2002) a stejně tak obec s rozšířenou působností.

Veřejnoprávní smlouva – obce, které vykonávají přenesenou působnost, mohou tuto činnost vykonávat i pro jinou obec s rozšířenou působností v rámci jednoho krajského úřadu. Tím se racionalizuje jejich činnost z důvodů finančních a organizačních. S takovou smlouvou musí Ministerstvo vnitra udělit souhlas (Syravátková, 2020).

2.7 Majetkové poměry obcí

Obce mají vlastní majetek a kromě obecně daných povinností dobrého hospodáře je jim uložena taxativní povinnost uplatnit právo na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení. Pokud tedy dojde ke škodě na majetku, obec nemůže ponechat takovou situaci bez řešení, jinak za ni odpovídají členové zastupitelstva v případě opomenutí a v případě úmyslu konkrétní osoba.

Obec nesmí ručit za cizí závazky kromě těchto vyjmenovaných ručení za závazky:

„vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu, vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí, těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát, těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 % a bytových družstev“ (Syravátková, 2020).

Stát neručí za závazky obcí. Při nakládání s majetkem musí obec alespoň 15 dní předem zveřejnit svůj záměr před projednáním. V případě úplatného převodu musí být cena v místě a čase obvyklá. Hospodaření obce musí být přezkoumáno auditorem a účetnictví za uplynulý rok uzavřeno do 30.6. roku následujícího (Syravátková, 2020).

Hospodaření obce – obce musejí vytvořit rozpočet, který je veřejný a má status právní normy. Jedná se o účelovou právní normu, která slouží k naplnění finančních cílů. Má obsah fiskální, kdy soustřeďuje prostředky k plnění předpokladů, alokační, kdy tyto prostředky rozděluje do konkrétních oblastí, redistribuční, kdy je rozdělován příjem z daní, kontrolní, kdy zjišťuje použití a racionálnost využití prostředků a stimulační, kdy vyvolává ekonomické a politické procesy včetně vyhodnocení (Marková, a další, 2007).

Rozpočet je velice důležitým prostředkem, který ukazuje na politiku obce (samozřejmě každého orgánu veřejné správy). Obsahuje nejen samotné finanční nástroje, ale také lhůty a sankce. Nejprve je sestaven rozpočtový výhled, kde jsou popsány dlouhodobé závazky a pohledávky a sestaveny možnosti příjmů a výdajů. Poté je tříděn takzvanou „rozpočtovou

skladbou“, což je nástroj pro určení příjmů, výdajů, salda a způsobů financování. Obec nejprve vytvoří návrh rozpočtu a ten je povinna zveřejnit 15 dní před projednáním v zastupitelstvu. Rada obce a finanční výbor rozpočet projednají a navrhnou změny nebo dají ke schválení zastupitelstvu. Rozpočet se sestavuje pro každý rok, pokud není k 1.1 sestaven, hospodaří obec podle rozpočtového provizoria. Pokud je nutné rozpočet opravit, provádí se to rozpočtovým opatřením (Syrůvková, 2020).

Rozpočet je důležitou strategickou veličinou obce. Ukazuje na její zájmy a nastavení priorit a způsobu hospodaření. Na rozpočtu je patrné také to, jak eticky přistupuje obec k občanům a jak plní politické úkoly, které si zadala. Kontrolou rozpočtu lze nalézt různé problematické postupy a najít nesprávná řešení. Občané mají právo kontrolovat rozpočty a získávat z nich informace. Tím mohou být odhaleny závadné jevy a vazby, které vedou k otázkám etických postupů vedení obce.

2.8 Vyšší územní samosprávné celky

Dalším orgánem veřejné správy je kraj. Obce jsou blíže občanům a jejich činnost je lépe viditelná, dotýká se přímých zájmů, práv a povinností občanů. Kraje mají řadu pravomocí a práv z nich vyplývajících. Kraj je územím, kde žijí občané v obcích nebo vojenských újezdech. Ti mají právo samostatně o sobě rozhodovat přenesenou možností volit do krajů svoje zastupitele. Kraj je veřejnoprávní korporací, což znamená že *„je subjektem veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly a má právní subjektivitu. Lze rozlišovat tyto typy veřejnoprávních korporací - územní (obce, kraje) a věcné (dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionu soudržnosti)“* (ESF, 2020).

Občanem kraje je fyzická osoba, která má trvalý pobyt na území kraje (v některé z obcí nebo vojenském újezdu) a je státním občanem České republiky. Takové osobě patří právo být volen (od 18 let) do zastupitelstev a zároveň má kdykoliv právo účastnit se veřejných zasedání, klást otázky, dávat návrhy, žádat vysvětlení nebo podávat stížnosti, které musí být do 60 dnů vyřízeny (Syrůvková, 2020).

Obecně vytváří předpoklady právního státu Ústava ČR (Ústava ČR, 1992) čl. 2:

„(1) Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

(2) Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

Na základě uvedené preambule dochází ke členění obcí a krajů, což také upravuje Ústava České republiky (ÚstavaČR, 1992) čl. 99 a čl. 101:

„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“.

Území České republiky se věcně člení na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy. Celkem má ČR 14 krajů. Z hlediska podpory regionálního rozvoje a také z důvodu, že samo územní členění nemusí odpovídat zájmům krajů (například návaznost vodních děl, průmyslu, dopravy atd.), bylo vytvořeno 8 regionů soudržnosti:

Praha, území hlavního města Prahy,

Střední Čechy, území Středočeského kraje,

Jihozápad, území Českobudějovického a Plzeňského kraje,

Severozápad, území Karlovarského a Ústeckého kraje,

Severovýchod, území Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje,

Jihovýchod, území Brněnského a Jihlavského kraje,

Střední Morava, území Olomouckého a Zlínského kraje,

Ostravsko, území Ostravského kraje.

Regiony soudržnosti nejsou právními osobami, ale vytvářejí Regionální radu, která odpovídá výkonnému orgánu rady obce nebo vyšších celků a koordinuje řídicí programy regionálního rozvoje pro fondy Evropské unie (Syrovátková, 2020).

Tento systém není ideální a znamená zvýšenou administrativu. Kraje byly vytvořeny podle historického hlediska a jejich území tedy neodpovídá principům rozdělení podle racionálního členění a rozvoje. Kromě toho jsou poměrně malé v měřítcích Evropské unie a musejí se k některým programům sdružovat. Oddělení a využívání fondů Evropské unie je velice

problematické a v České republice existují velké korupční případy (například ROP Severozápad), které vznikly při zneužívání dotací. Kauza ROP Severozápad (CT24, 2021) byla jednou z mnoha kauz, kdy došlo k nepřehlednému propojení podnikatelů a výkonné moci: *„Případ se týká rozdělování evropských dotací v Ústeckém a Karlovarském kraji. Obžalobu podal státní zástupce loni v červnu. „Převážně pro trestnou činnost spočívající v sofistikovaném ovlivňování hodnoticího procesu výběru projektů soutěžících o dotace Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad a doprovodnou trestnou činnost,“ sdělil k případu žalobce Tomáš Minx z Vrchního státního zastupitelství v Praze. Podle obžaloby bylo 22 z obviněných členy organizované zločinecké skupiny“* (CT24, 2021).

Problém korupce, který bude později v této práci řešen, zde na konkrétním případě (ale týká se také ROP Severovýchod, Jihozápad atd.) ukazuje, jak problematický je vliv nevolených činitelů v orgánech samosprávy. Jak bylo v práci uvedeno, mnohem vhodnější by byla změna krajů a tyto orgány by spadaly pod větší kontrolu volených zastupitelstev. Takto byla vlastně dvojnásobně přenesena rozhodující pravomoc z rad krajů na detašovaný orgán s velkou hospodářskou pravomocí. Došlo tak k ohrožení principu přímé demokracie, protože tu vykonávají volení představitelé pomocí výkonných orgánů (rad, komisí) a zde byla navázána na rady krajů další jimi zřízená rada. Je otázkou a nikoliv pouze etickou, zda takový postup nebyl porušením Ústavy nebo zákona.

2.8.1 Krajská samospráva

Kraj má 3 znaky a těmi je území, na kterém působí, občané, kteří v něm žijí a působnost, která znamená právní rámec jeho fungování.

Zastupitelstvo kraje - je voleným orgánem. Skládá se ze 45 zastupitelů (kraj do 600.000 obyvatel), 55 zastupitelů (do 900.000 obyvatel) nebo 65 (od 900.000 obyvatel). Tyto počty jsou stanovené zákonem. *„Mezi nejdůležitější rozhodovací a schvalovací pravomoci zastupitelstva patří schvalovat program rozvoje územního obvodu kraje a územně plánovací dokumentaci nebo schvalovat rozpočet a závěrečný účet kraje, atd. Zastupitelstvo volí hejtmana, jeho náměstky a další členy rady kraje, zřizuje a ruší výbory zastupitelstva, vydává obecně závazné vyhlášky, rozhoduje o spolupráci s jinými subjekty. Pro platnost rozhodování je nutná nadpoloviční většina všech zvolených zastupitelů kraje“* (Syravátková, 2020).

Zastupitelstva tak vykonávají veřejnoprávní i majetkovou činnost. Mají právo předkládat návrhy zákonů, obracet se přímo na Ústavní soud, vydávat vyhlášky a nařízení, volit radu a nakládat s majetkem kraje.

Rada kraje - jedná se o výkonný orgán, který zajišťuje činnost kraje. Členem rady je vždy hejtman, náměstci a dále její členové. Odpovídá zastupitelstvu a činí úkony samostatně. K usnášení je nutná nadpoloviční většina členů. Mezi její práva patří uzavírání smluv, hospodaření s majetkem, zřizování nebo rušení komisí a vystupuje také v roli zaměstnavatele.

Hejtman kraje - je volený zastupitelstvem a tomu se také zodpovídá. Provádí nejvyšší agendu, jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu, odpovídá za přezkoumání hospodaření kraje, spolu s náměstkem podepisuje právní dokumenty, informuje občany a má právo pozastavit usnesení rady a předložit ke zkoumání zastupitelstvu.

Krajský úřad – opět se jedná o instituci, která vykonává konkrétní činnosti kraje. Úkoly mu ukládá zastupitelstvo a rada kraje v samostatné působnosti. Kraj je navíc odvolací institucí proti rozhodnutím obecních úřadů a jeho rozhodnutí jsou konečná. Může ukládat sankce obcím a kontrolovat jejich činnost. Má ředitele a zaměstnance včetně odborů a oddělení. V čele stojí ředitel, který je v zaměstnaneckém poměru, řídí úřad, plní pokyny zastupitelstva, vystupuje v pozici zaměstnavatele, vydává organizační a pracovní řád a celkově řídí úřad podobně jako v soukromé sféře, ale s přesným vymezením pravomocí. Nesmí být poslancem, senátorem, zastupitelem kraje a mít funkci v žádné politické straně nebo hnutí. Depolitizace této funkce je prospěšná, ale mohla by být širší například ve smyslu zákazu činnosti v orgánech soukromého sektoru.

Výbory kraje - mají iniciativní a kontrolní funkce a musí mít minimálně 5 členů. Podobně jako u obcí musí být zřízeny kontrolní a finanční výbory a navíc výbor pro mládež, vzdělání a výchovu a výbor pro národnostní menšiny (pokud žijí v kraji národnostní menšiny nad 5 % obyvatel kraje). Z členství ve finančním a kontrolním výboru jsou vyloučeni - hejtman, zástupce hejtmána, ředitel úřadu a zaměstnanci na shodných úsecích správy úřadu. Z výborů nejsou vyloučeni zastupitelé, což není nejvhodnější a naopak je zákonem stanoveno, že předsedou výboru je vždy zastupitel. Tím dochází opět k propojení výkonné moci se zastupitelskou. Výbory by bylo mnohem vhodnější stanovovat nezávisle na zastupitelích. Naopak by předsedy výborů mohli být náměstci ředitele, kde se provádí činnost pro krajský úřad. Zároveň si kraj může zřizovat komise (Srovátková, 2020).

Působnost kraje – kraj má rozsáhlou samostatnou působnost. Stará se o územní rozvoj kraje, spravuje majetek a dokonce podniká. Má vlastní právní subjektivitu, takže může vstupovat do práv a povinností podle zákonů. Může také zakládat podniky a často například dopravní či sociální služby jsou samostatnými podniky v rámci kraje, který je jejich zřizovatelem. Může volně spolupracovat s jinými kraji nebo obcemi na svém území.

Nadřízeným orgánem jsou příslušná ministerstva a především Ministerstvo vnitra. Kraj většinou má také přenesenou působnost státní správy, kterou vykonává na svém území. Jedná se o školství, péči o památky, zdravotnictví, dopravu, sociální služby atd. (Syrovátková, 2020).

Kraj má vlastní majetek, ale byl na něj také převeden majetek státních příspěvkových a rozpočtových organizací podle zákona č. 157/2000 Sb. (Parlament ČR, 2001). Například Středočeský kraj získal tyto podniky Správu a údržbu silnic od Ministerstva dopravy a spojů, Státní vědeckou knihovnu v Kladně, Ústav archeologické památkové péče, Středočeské muzeum, České muzeum výtvarného umění od Ministerstva kultury, Střední nebo Integrovaná zemědělská učiliště od Ministerstva zemědělství, Závodní ústav národního zdraví uranového průmyslu, Odborný léčebný ústav onkologie a pneumologie a Nemocnici s poliklinikou Kostelec nad Černými lesy od Ministerstva zdravotnictví, Dětské výchovné a diagnostické ústavy od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Tím došlo k poměrně značnému přesunu majetku, kde kraj hospodaří jako majitel.

Hospodaření kraje se řídí nejen konkrétním rozpočtem, ale kraj musí vytvářet střednědobý plán financování – rozpočtový výhled. Rozpočet je pak veřejný a obsahuje veškeré příjmy a výdaje. Dělí na běžný a kapitálový pro správu investic a majetku.

Kontrolu nad rozpočtem provádí Ministerstvo financí. A vytváří také daňovou predikci, kde uvádí předpoklady příjmů krajů. Pro rok 2020 počítá s poklesem daňových příjmů krajů o 9,2 %, obcí o 8,5 % a v roce 2021 s meziročním nárůstem daňových příjmů krajů o 6 % a obcí o 5,6 %.

Obrázek 2

Propočtová predikce daňových příjmů

K 10. 9. 2020	2020				2021			2022		
	2019	2020	2020-19	2020/19	2021	2021-20	2021/20	2022	2022-21	2022/21
OBCE (mln. Kč)	sl.1	sl.2	sl.2 - sl.1	sl.2 / sl.1	sl.5	sl.5 - sl.2	sl.5 / sl.2	sl.8	sl.8 - sl.5	sl.8 / sl.5
DPH*	101,8	99,0	-2,8	-2,8%	104,5	5,5	5,6%	109,2	4,7	4,5%
DPPO celkem	50,8	39,9	-10,9	-21,5%	39,2	-0,7	-1,8%	43,4	4,2	10,7%
DPPO*	43,1	32,1	-11,0	-25,5%	31,2	-0,9	-2,8%	35,2	4,0	12,8%
DPPO plac. obcemi a kraji	7,7	7,8	0,1	1,3%	8,0	0,2	2,6%	8,2	0,2	2,5%
DPFO celkem*	60,4	55,2	-5,2	-8,6%	62,1	6,9	12,5%	64,6	2,5	4,0%
DPFO-zvl.sazba	4,8	4,7	-0,1	-2,1%	5,0	0,3	6,4%	5,0	0,0	-
DPFO- placená poplatníky (z příznání)	1,4	0,4	-1,0	-71,4%	0,8	0,4	-	1,0	0,2	-
DPFO-placená plátcí celkem	54,2	50,1	-4,1	-7,6%	56,3	6,2	12,4%	58,6	2,3	4,1%
Daň z nemovitých věcí	10,9	11,1	0,2	1,5%	11,3	0,2	1,8%	11,5	0,2	1,8%
Místní, správní poplatky a ost.	8,9	7,7	-1,2	-13,2%	8,1	0,4	5,2%	8,8	0,7	8,6%
Poplatky za znečišť. život. prostř.	3,4	2,8	-0,6	-18,3%	3,0	0,2	7,1%	3,4	0,4	13,3%
Daň z hazardních her	4,8	4,9	0,0	1,0%	4,7	-0,2	-3,3%	4,7	-0,1	-1,5%
Celkem	241,1	220,6	-20,5	-8,5%	232,9	+12,3	5,6%	245,6	+12,6	5,4%
Celkem RUD*	205,3	186,3	-19,0	-9,3%	197,8	+11,5	6,2%	209,0	+11,2	5,7%

KRAJE (mln. Kč)	2019	2020	2020-19	2020/19	2021	2021-20	2021/20	2022	2022-21	2022/21
	DPH*	38,5	37,5	-1,0	-2,6%	39,5	2,0	5,3%	41,3	1,8
DPPO celkem	16,6	12,4	-4,2	-25,2%	12,1	-0,3	-2,4%	13,6	1,5	12,4%
DPPO*	16,3	12,1	-4,2	-25,8%	11,8	-0,3	-2,5%	13,3	1,5	12,7%
DPPO plac. obcemi a kraji	0,3	0,3	0,0	7,2%	0,3	0,0	-	0,3	0,0	-
DPFO celkem*	21,6	19,7	-1,9	-8,8%	22,2	2,5	12,7%	23,1	0,9	4,1%
DPFO-zvl.sazba	1,8	1,8	0,0	-	1,9	0,1	5,6%	1,9	0,0	-
DPFO- placená poplatníky (z příznání)	0,5	0,1	-0,4	-80,0%	0,3	0,2	-	0,4	0,1	-
DPFO-placená plátcí celkem	19,3	17,8	-1,5	-7,8%	20,0	2,2	12,4%	20,8	0,8	4,0%
Poplatky za znečišť. život. prostř.	0,1	0,1	0,0	-	0,1	0,0	-	0,1	0,0	-
Celkem	76,8	69,7	-7,1	-9,2%	73,9	+4,2	6,0%	78,1	+4,2	5,7%
Celkem RUD*	76,4	69,3	-7,1	-9,3%	73,5	+4,2	6,1%	77,7	+4,2	5,7%

Zdroj: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prijmy-kraju-a-obci/zakladni-informace/2020/danova-predikce-pro-usc--k-10-9-2020-39467>

Uvedená tabulka ukazuje nejen plánovací důvod provedení tohoto opatření ze strany Ministerstva financí, ale předpokládaný dopad na státní rozpočet a také spočívá v kontrolní funkci. Ministerstvo financí totiž sleduje vývoj rozpočtů krajů a provádí kontrolní činnost, pokud shledá nesrovnalosti. Výhled však může být jako v tomto případě nepřesný, protože neodráží další dopady pandemie na příjmovou stránku, jelikož pochází ze září 2020.

Důležitým ukazatelem, který ovlivňuje vnější etické jednání krajů je zadluženost. Ta působí ale nejen vnějším způsobem, ale jedná se o zadluženost také systémovou, protože zasahuje do obcí, které pod kraj spadají.

Tabulka 1, Zadluženost

TABULKA Č. 1: STAVY NA ÚČTECH A STAV ZADLUŽENOSTI ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ V LETECH 2011-2019 (V MLD. Kč)									
Ukazatel	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stav na účtech celkem	113,5	127,8	143,7	157,8	163,6	216,6	253,7	264,2	304,9
Zadluženost celkem	107,2	117,1	121,6	119,1	116,3	95,6	90,8	91,2	90,9
Rozdíl	6,3	10,7	22,1	38,7	47,3	121	162,9	173	214

Zdroj: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2019/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-39596>

Zadluženost rozpočtů je poměrně vysoká a dále se zvyšuje. Vliv například na korupci spočívá v dluhovém efektu, kdy účastníci korupčního jednání poukazují na stejně trvající dluhy a tedy určitou nesprávnost v hospodaření. Dluh samozřejmě není jen záporným ukazatelem, existují například dluhy vzniklé investicemi do budoucna. Přesto je dluhový argument jedním z faktorů, které ovlivňují korupci, a měl by být držen pod kontrolou například nepřekročitelným podílem na příjmech (Syrůvková, 2020).

Kraje hospodaří s předpokládanými příjmy, které spočívají v těchto kategoriích:

Dotace – tvoří až 85 % příjmů, což svědčí o nezdravém hospodaření a nedostatku vlastních zdrojů, zároveň vedou nikoliv k hospodárnosti nebo hledání zdrojů, ale stávají se předmětem různých kalkulací, snahy o jejich jakékoliv získání a navíc jsou zdroji korupce z důvodu získání snadných příjmů. Dotace pocházejí ze státního rozpočtu, ze všeobecné pokladní správy, od ministerstev, z fondů Evropské unie, z Národního a ze státních fondů a pak jako různé dotace fyzických či právnických osob.

Daňové příjmy jsou nyní rozdělovány takto:

8,92 % vybrané daně z daně z přidané hodnoty,

8,92 % příjmů fyzických osob vybírané srážkou,

8,92 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti,

8,92 % z daní z příjmů právnických osob bez daně placené obcemi a kraji a

100 % daně placené kraji. Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podílí stanoveným procentem (Syrůvková, 2020).

Tabulka 2, Podíly krajů

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
Úhrn	100,000000

Zdroj: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-rozpoctovem-urceni-vynosu-nekterych-dani-uzemnim-samospravnym-celkum-a-nekterym-statnim-fondum-zakon-o-rozpoctovem-urceni-dani/uplne/>

Poplatky – kraj za svoji přenesenou působnost vybírá poplatky (dopravní agenda, matriky atd.), které jsou příjmovou položkou.

Pokuty - další položkou, která ovlivňuje příjem, jsou pokuty. V této souvislosti je třeba zmínit známou otázku měření rychlosti vozidel v obcích, kde pokuty takto vybrané dosahovaly zdaleka největších příjmů rozpočtu obcí. Ale samozřejmě pokuty se netýkají jen vozidel, i když jsou jejich typickým představitelem.

Další zdroje příjmů – těmi jsou například půjčky, úvěry, vlastní emise, leasing. Například Praha vydává často dluhopisy, které mají pro zájemce poměrně slušný výnos (4,25 %) a tedy jsou mnohem výhodnější než úročení účtu v bance. Nicméně zatěžují rozpočet kraje úroky a splácením. Kraje také často svoje závazky přeúvěrovávají nebo vydávají různé komunální obligace.

Obrázek 3, Dluhopis Praha



HLAVNÍ MĚSTO PRAHA

Komunální dluhopisy s pevným výnosem ve výši 4,25 % p.a.
v celkové předpokládané jmenovité hodnotě 5.000.000.000 Kč
splatné v roce 2021
ISIN CZ0001500110

Zdroj:https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/rozpocet/dluhopisy_hl_m_prahy/x4_emise_dluhopisu_hl_m_prahy/index.html

Opačnou stránkou rozpočtu jsou jeho výdaje. Některé výdaje jsou obligatorní a musejí být provedeny podle zákona nebo na základě dohod a nazývají se mandatorní (mandát k jejich poukázání) a účelové, které se používají v souladu s hospodářskou politikou kraje. Rozpočet dále pracuje s kapitálovými a běžnými výdaji (Syrovátková, 2020).

2.8.2 Problematika spolupráce soukromého a veřejného sektoru

Veřejný sektor samozřejmě musí spolupracovat se sektorem soukromým. Možnosti jsou dost široké, ale způsobují řadu etických problémů. Veřejná správa totiž může prakticky ponechat některý svůj majetek ve správě soukromé společnosti. Nic nebrání tomu, aby soukromé společnosti vkládaly svoje investice do veřejného sektoru, spravovaly veřejný majetek, pobíraly výnosy a ekonomicky prakticky převzaly roli veřejného sektoru nad konkrétním majetkem. Samozřejmě by nakládání s tímto majetkem mělo probíhat formou výběrových řízení, což se sice děje, ale existuje řada případů, kdy například nastavení řízení a jeho průběh či výsledek byl ovlivněn korupcí a známostmi. Kraje totiž mají často lukrativní pozemky, které nemohou z důvodu zdrojů zainvestovat a pronajímají nebo prodávají je za někdy podivných okolností. Takzvané partnerství veřejného sektoru (PPP – public private partnership) je tak někdy značně problematické z etického hlediska. Je totiž těžko podchytilelné, navenek působí zcela jasně a objektivně, ale může ve skutečnosti krýt řadu neetických postupů a způsobovat mnohem menší prospěch veřejného sektoru, než by měl být podle ekonomických ukazatelů (Syrovátková, 2020).

Nástroje výkonu moci – jedná se opět o nařízení a vyhlášky, nepostačují jako u obcí jejich vyvěšení, ale musejí (podobně jako zákony ve Sbírce) vyjít ve Věstníku právních předpisů kraje

v tištěné podobě a účinné jsou patnáctý den od vytištění, pokud není jejich účinnost stanovena na pozdější datum (Syrovátková, 2020).

Vnitřní správa – občané se nejčastěji setkávají s odděleními, která potřebují ke svým záležitostem. Kontakt občana s krajem je častý, ale mnohdy si občan neuvědomuje, že jedná se samosprávou. Matrika vede jména obyvatel a rozhoduje o jejich změnách. Kromě toho vede kraj matriku narození, manželství a úmrtí. Vedena je také evidence obyvatel, ve které jsou uvedeny osobní údaje občanů: „*jméno, příjmení, datum narození, pohlaví, obec a okres narození, rodné číslo a státní občanství, u cizince jméno, příjmení, datum narození, rodné číslo*“ (Syrovátková, 2020). Vede také údaje o trvalém pobytu a případně přechodném. Pro občany České republiky, kteří dovrší 15 let, vydává občanské průkazy a od 5 let vydává občanům cestovní doklady s biometrickými údaji. Kraje tedy vedou rozsáhlé systémy s důležitými daty občanů a mají povinnost zachovávat o těchto údajích mlčenlivost. Podle Zákona č. 110/2019 Sb. (Parlament ČR, 2019), musejí být dodržovány určité postupy a osobní údaje chráněny, což kontroluje Úřad na ochranu osobních údajů. Zákon v podstatě vychází a spočívá v aplikaci Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679. Oprávnění ke zpracování osobních údajů má kraj dle § 5 (Parlament ČR, 2019), kdy se jedná o výkon veřejné moci.

3 Etický kodex samosprávy

Podle doporučení vlády ze dne 9. 5. 2012 č. 331, o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy by měly mít a také mají vyšší samosprávní celky vytvořen etický kodex (Nařízení Vlády, 2012). tento kodex bylo doporučeno zpracovat podle vzoru uvedeného v nařízení vlády. Kodex (viz Příloha) obsahuje řadu proklamativních ustanovení. Uplatnění spočívá v tom, že „*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. Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích. 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*“ (Nařízení Vlády, 2012 čl. 14).

Podstatný je způsob, jak je etický kodex vymožitelný, protože vymožitelnost proklamativních a obecných principů je v České republice problematická. „*Kodex navazuje na*

základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušení bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky“ (Nařízení Vlády, 2012 čl. 13).

Uvedený kodex vychází z požadavků Evropské unie a mezinárodních organizací. Počátky úpravy etických kodexů spočívají ve vytvoření Komise o standardech chování ve veřejném životě (tzv. Nolanova komise) ve Velké Británii (Šiler, 2013). Na ni navazují další opatření k postupu úředníků. OECD výbor PUMA (Public Management) se věnuje problematice etiky a definoval v rámci průzkumu instituce, systémy, nástroje a podmínky tvořící tzv. etickou infrastrukturu, protože se nejedná jen o samotné chování, ale celý komplex etických standardů chování. Bylo vydáno doporučení pro členské země a do roku 2000 byly země povinny sdělit, jaká přijaly opatření. Od tohoto roku se tak datují počátky vývoje etických norem a jejich ošetření v zákonech (Šiler, 2013).

OECD vydala jako návod vytváření kodexů 12 principů:

- jasnost principů – pro zaměstnance veřejné správy musí být principy zřejmé a musejí mít předpoklady a představu etického jednání
- zákonná podpora – členské země musejí etické principy uzákonit
- etické vedení – úředníci musejí být stále eticky vedeni a školeni
- znalost práv – úředníci jsou povinni znát svoje práva a povinnosti i z etického hlediska
- politický příklad – volení zástupci musejí ukazovat na svém příkladu principy etického jednání
- transparentnost rozhodování – proces rozhodování musí být viditelný a zřejmý
- pravidla veřejného a soukromého sektoru – musejí být daná jasná pravidla veřejného a soukromého sektoru
- etické řízení – vedoucí pracovníci se musejí chovat etická a to i ke vztahu ke svým zaměstnancům
- nepsané hodnoty – úředníci musejí dodržovat nejen zákony, ale také nepsané etické zásady
- řízení lidských zdrojů – práce s lidskými zdroji musí být etická a podporovat etiku jednání a chování

- mechanismy odpovědnosti – veřejná správa musí vytvořit takové mechanismy, které podporují etické principy a umožňují postihování jejich porušování

- sankce – musejí být stanoveny jasné sankce za porušení etiky (Šiler, 2013).

Na základě těchto principů musela Česká republika a často s určitou nechutí zapracovat tyto principy do svých právních systémů. Správní právo a s ním související právní předpisy jsou skutečně složitým organizmem, který se vzájemně prolíná a je nutné stále vzájemné porovnávání a sladování.

Od roku 2002 do roku 2015 platil takzvaný Služební zákon č.: 218/2002, který byl nahrazen Zákonem o státní službě č. 234/2014 Sb. (Parlament ČR, 2015). V § 6 Zákona o státní službě se uvádí: „*státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo...*“ (Parlament ČR, 2015). Pro uplatňování etických kodexů je důležitá část: „*Služební předpis*“ v §§ 11 – 12, kde je uvedeno, jaké právní postavení lze uplatnit vůči státnímu zaměstnanci ve smyslu písemně vydaných etických kodexů: „*Služební předpis stanoví organizační věci služby. Služební předpis se vydává písemně. Služební předpis je pro státního zaměstnance závazný; služební předpis je závazný i pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu. Služební úřad je povinen zajistit, aby tyto osoby byly se služebními předpisy řádně seznámeny a měly k nim zajištěn přístup*“ (Parlament ČR, 2015).

Služební předpis nesmí být v rozporu s právním předpisem nebo služebním předpisem nadřízeného orgánu. Dalším důležitým zákonem je zákon o střetu zájmů č. 159/2006 Sb. (Parlament ČR, 2007). Jeho etická hodnota je vysoká, protože určuje, kdy nelze hledět na jednání nebo postoj úředníka jako nestranný a vylučuje například možnosti souběhu různých funkcí a zaměstnání. Zákon v § 1 upravuje: „*povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, povinnost veřejných funkcionářů oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě závazků, které veřejný funkcionář má, omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi, odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností stanovených tímto zákonem, včetně správních trestů, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit*“ (Parlament ČR, 2007).

Zákon vyjmenovává veřejné funkcionáře, kterých se zákon týká a zakazuje například podnikat, provozovat jinou samostatně výdělečnou činnost, být členem statutárních orgánů podnikajících osob s výjimkou vlastních takto zřízených podnikajících osob a činnosti vědecké literární a nemohou provozovat vlastní rozhlasové či televizní vysílání. Upravuje získávání dotací a zadávacích řízení, kde nesmí být účast veřejného funkcionáře nad 25 %. Veřejný činitel musí také podávat čestné prohlášení o osobním zájmu, vykonávaných činnostech, majetku, který předchází výkonu funkce a majetku nabytého ve funkci a příjmech a závazcích. Navíc je zřízen veřejný registr oznámení, který publikuje čestná prohlášení, a ta jsou tedy veřejně k dispozici. Sankce pak jsou stanoveny jako přestupky a jsou finančně postihovány v rozmezí od 1.000 do 500.000 Kč podle druhu a závažnosti provinění (ParlamentČR, 2007).

Dalším důležitým právním předpisem je Zákon o úřednících územních samosprávných celků č. 312/2002 Sb. (ParlamentČR, 2003). Vztahuje se na územní samosprávné celky - obce a kraje a také na hlavní město Prahu, města, statutární města a městské části. Týká se také všech výkonných složek samosprávy. Úředníkem se rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností. Stanovuje bezúhonnost úředníků a obecné předpoklady pro zaměstnanecký poměr, kterému musí předcházet veřejná výzva a výběrové řízení. V povinnostech úředníka dle § 16 jsou zakotveny některé etické zásady: „...hájit při výkonu správních činností veřejný zájem...nesmí vykonat pokyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu...jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodován...g) zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku...zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného...v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem, u něhož je zaměstnán, nebo na základě právních předpisů a kolektivních smluv...zachovávat povinnost mlčenlivosti...pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností...zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě“ (ParlamentČR, 2003).

Trestní zákon také řeší otázky korupce pomocí zástupných ustanovení. V trestním právu je úřední osoba samostatně vyjmenovaná pro účely této práce podle § 127 odst. 1, písm. c a d Trestního zákona: „prezident České republiky, poslanec nebo senátor Parlamentu České

republiky, člen vlády České republiky nebo jiná osoba zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci...člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci“ (ParlamentČR, 2010).

Díl 2 Trestního zákoníku pro úplatkářství (§§ 331 – 333) rozšiřuje okruh úředních osob na osoby: *„zastávající funkci v zákonodárném orgánu, soudním orgánu nebo v jiném orgánu veřejné moci cizího státu, zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodním soudním orgánu, zastávající funkci nebo zaměstnaná nebo pracující v mezinárodní nebo nadnárodní organizaci vytvořené státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva veřejného nebo v jejím orgánu nebo instituci anebo jednající jménem takové organizace, nebo zastávající funkci v podnikající právnické osobě, v níž má rozhodující vliv Česká republika nebo cizí stát, pokud je s výkonem takové funkce, zaměstnání nebo práce spojena pravomoc při obstarávání věcí obecného zájmu a trestný čin byl spáchán v souvislosti s touto pravomocí“ (ParlamentČR, 2010 § 334).*

Korupce není přímo v trestním zákoníku uvedena, ale týkají se jí paragrafy přijetí úplatku, podplacení a nepřímé úplatkářství. Přijetí úplatku je trestné již nabídnutím nebo požádáním, prostřednictvím jiného a při jednání v obecném zájmu. Zákon navíc pracuje s klasifikací škody a obecně platí, že existuje škoda nikoli nepatrná – nejméně 5.000 Kč, škoda nikoli malá – nejméně 25.000 Kč, větší škoda – nejméně 50.000 Kč, značná škoda – nejméně 500.000 Kč, škoda velkého rozsahu – nejméně 5.000.000. Hranice škod se mění. Podplácení spočívá v nabízení úplatku a nepřímé úplatkářství v podstatě ve zprostředkování vlivu nebo služby pomocí úplatku (ParlamentČR, 2010).

Další trestné činy se týkají veřejných dražeb, zakázek a soutěží podle §§ 256 – 258 Trestního zákona. Zjednání výhody způsobí ten *„...kdo v souvislosti se zadáním veřejné zakázky, s veřejnou soutěží nebo veřejnou dražbou v úmyslu způsobit jinému škodu nebo opatřit sobě nebo jinému prospěch zjedná některému dodavateli, soutěžiteli nebo účastníku dražby přednost nebo výhodnější podmínky na úkor jiných dodavatelů nebo soutěžitelů“ (ParlamentČR, 2010 § 256).* A pokud jde o úřední osobu, pak tato je v nejvyšší trestní sazbě 3 – 10 let. Pletichy při veřejné soutěži, veřejné zakázce a veřejné dražbě směřují k poškození a odrazení osoby, která se má veřejných akcí zúčastnit. Vždy je pak speciálně v nejvyšším odstavci jmenována úřední osoba (ParlamentČR, 2010).

Trestné činy úředních osob jsou uvedeny v §§ 329 – 330 Trestního zákona jako zneužití nebo maření výkonu činnosti úřední osoby. Jedná se o poměrně obecná ustanovení: *„...úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo*

jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci...úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu...“ (ParlamentČR, 2010 §§ 329 - 330). Ve vyšší trestní sazbě jsou pak nejen rozdíly ve škodě, ale u zneužití pravomoci také „...spáchá-li takový čin na jiném pro jeho skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že je skutečně nebo domněle bez vyznání... spáchá-li takový čin zneužívaje bezbrannosti, závislosti, tísně, rozumové slabosti nebo nezkušenosti jiného“ (ParlamentČR, 2010 §§ 329 - 330).

Další oblastí je správa veřejného majetku a dotační podvody v §§ 220 – 221 a 212 Trestního zákona. Poškození práv při správě cizího majetku není speciálně určeno pro úřední osoby a platí také v soukromé sféře. Týká se každého, komu je svěřena majetková správa k cizím movitým i nemovitým věcem. Oba paragrafy pak rozlišují úmyslné porušení a nedbalostní. Dotační podvod byl vyčleněn z podvodných jednání a je zřejmé, že má speciální význam: „...kdo v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí...stejně bude potrestán, kdo použije, v nikoli malém rozsahu, prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel“ (ParlamentČR, 2010 § 212). A trestná je i příprava, tedy nikoliv pouze pokus, ale například jednání a domlouvání na takovém trestném činu.

Trestní zákoník postihuje také korupci v soudnictví působením na soudce, křivou výpověď a nepravdivý znalecký posudek. Protože tato práce pojednává především o veřejné správě – samosprávě, uvádí se pouze jako možná trestná činnost veřejné osoby nebo osob na veřejné osoby působící. Podobně také ohrožení hospodářské soutěže, které souvisí se samosprávou především při veřejných zakázkách, dražbách a soutěžích. Porušování pravidel hospodářské soutěže je taxativně vyjmenováno v § 248 Trestního zákona:

„Kdo poruší jiný právní předpis o nekalé soutěži tím, že se při účasti v hospodářské soutěži dopustí:

- a) klamavé reklamy,*
- b) klamavého označování zboží a služeb,*
- c) vyvolávání nebezpečí záměny,*
- d) parazitování na pověsti podniku, výrobků či služeb jiného soutěžitele,*

e) podplácení,

f) zlehčování,

g) srovnávací reklamy,

h) porušování obchodního tajemství nebo

i) ohrožování zdraví spotřebitelů a životního prostředí,

a způsobí tím újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům nebo opatří tím sobě nebo jinému neoprávněné výhody, kdo v rozporu s jiným právním předpisem na ochranu hospodářské soutěže se svým konkurentem uzavře dohodu o určení ceny, dohodu o rozdělení trhu nebo jinou dohodu narušující hospodářskou soutěž, kdo v rozporu s jiným právním předpisem o veřejných zakázkách poruší závazným způsobem závazná pravidla zadávacího řízení, nebo kdo v rozporu s jiným právním předpisem upravujícím činnost osob oprávněných k podnikání na finančním trhu, činnost bank a jiných právnických osob oprávněných k provozování finanční činnosti, obchodování s investičními nástroji, penzijního připojištění a pojišťovnictví, obhospodařování a administraci investičních fondů nebo zahraničních investičních fondů, poruší závazným způsobem závazná pravidla obezřetného podnikání, obhospodařování majetku, odborné péče nebo zákaz vykonávat zákonem nebo úředním rozhodnutím určené úkony, služby nebo jiné činnosti...“ (Parlament ČR, 2010 § 248).

Jak je patrné z uvedených citací a omezeních daných Trestním zákonem, je úřední osoba zodpovědná a postižitelná za řadu jednání, která souvisejí přímo s výkonem její funkce nebo se jí dotýkají jen okrajově. Samozřejmě se může dopouštět řady dalších trestných činů. Je tedy nezbytné, aby úřední osoby byly nejen poučeny ve smyslu předpisů, které se týkají výkonů jejich funkcí, ale znaly dobře navazující právní předpisy nebo předpisy obecné. Etický kodex významně napomáhá tomu, aby úřední osoby byly ochráněny před možností trestního stíhání. Dodržování etiky je nadstavbou trestního práva, ale zároveň je tato hranice velice úzká. Například při porušování pravidel volné soutěže může úřední osoba snadno sáhnout ke zlehčování, získání nebo poskytnutí výhod a to přesto, že navenek může činnost samosprávy vypadat jako značně odtažitá od volného trhu. Ale není tomu tak. Samozřejmě je třeba vždy vidět v prospěchu úmysl a tedy to, co je důvodem úkonů v rámci trhu. Samo o sobě sdělení, že některá firma nesplnila podmínky řízení, není trestným činem, ale podrobnější specifikace by mohla být žalovaná podle občansko-právních předpisů. Nebo v úmyslu poškodit jiného dokonce i trestním zákonem.

V souvislosti s Trestním zákonem je důležitá znalost Zákona o zadávání veřejných zakázek č. 134/2016 (ParlamentČR, 2016). Tento zákon úzce souvisí s následným popisem a analýzou korupce. Předpokladem korupce je nejen vztah osob a jejich zájmů, ale také právní rámec, který byl v České republice po dobu řady let zcela opomíjen. Boj s korupcí byl jen proklamován a nikoliv systematicky organizován. Po dlouhou dobu se jednalo pouze o trestní paragrafy a práci policie. To jsou však jen následná opatření, která vadný jev trestají. Podstatou boje s korupcí je ale prevence, která spočívá v maximálním vyloučení možností korumpovat státní správu.

Zákon o zadávání veřejných zakázek se stal účinným až v roce 2016, když zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje:

„pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání, povinnosti dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání, uveřejňování informací o veřejných zakázkách, zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek, zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky, informační systém o veřejných zakázkách, systém kvalifikovaných dodavatelů, systém certifikovaných dodavatelů, dozor nad dodržováním tohoto zákona“ (ParlamentČR, 2016 § 1).

Zadavatelem zakázky je kromě jiných subjektů také samosprávný celek a tedy veškerá samospráva v této práci popsána. A týká se také právnických osob, které samospráva zřídila, provozuje je nebo financuje. Zadavatel musí dodržet transparentnost a přiměřenost, rovné zacházení, vyhnout se diskriminaci a neomezovat okruh případných dodavatelů například z jiných zemí Evropské unie. Zákon popisuje přesně podmínky zadávání výše zakázek a z nich plynoucí práva a povinnosti. Tento zákon tedy odráží postup, jak se vyhnout problémům s korupcí, jak naplnit také etické standardy a určuje řešení, která jsou umožněna a naopak jaká jsou zakázána. Porušení zákona může mít trestně právní, ale také ekonomické důsledky (ParlamentČR, 2016).

Pro přehlednost byly v této práci probrány zákonné normy, které podstatným způsobem ovlivňují etický přístup ve veřejné správě či konkrétně samosprávě. Právní rámec jednání samosprávy je tak již poměrně přesně stanoven. V práci byly také popsány problémy, které například vyplývají z možnosti úvěrování samosprávy, rizik se spolufinancováním a otázkami regionálních programů jako dalších výkonných, ale nevolených orgánů a jejich společenská významnost a dopad na korupci a také otázky součinnosti veřejné správy se soukromou. Další problematikou jsou konkrétní postupy při zadávání veřejných zakázek (například známé dělení

zakázky na menší podlimitní). Bylo by nad rámec práce zabývat se problematikou veřejných zakázek. V další části tak bude řešena otázka korupce, která je nejvýraznějším problémem veřejné správy a její potírání je obsaženo v řadě výše uvedených právních norem přímo nebo zprostředkovaně.

3.1 Korupce

Korupcí se zabývají nejen státní orgány, ale také dobrovolné organizace. Například Transparency International shrnuje pojetí korupce takto (TransparencyInternational, 2014):

„Radou Evropy přijatá Občanskoprávní úmluva proti korupci, kterou Česká republika ratifikovala v roce 2003, hovoří o korupci jako o: „přímém či nepřímém vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoliv jiné nepřipustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoliv povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřipustné výhody nebo vyhlídky na ně.“

a také sama vytváří pojem a obsah korupce:

„korupci lze definovat jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu“ (TransparencyInternational, 2014).

Korupce znamená latinsky *corrumpere* = kazit, nalomit, oslabit, znetvořit, podplatit. Je to tedy záporný pojem asociálního chování, který má nejen řadu významů, ale také podob. Veřejná správa v podstatě každému občanovi zasahuje do jeho práv. Navíc ve společnosti dochází ke konfliktům práv a povinností, jejichž obecným vyjádřením jsou následné soudní spory. Zájmy osob právnických i fyzických veřejné správy se tak prolínají a mohou být zcela antagonistické. Z důvodu získání výhod z veřejné správy nebo pro osoby a subjekty veřejné správy tak dochází k jednání, které porušuje etická pravidla rovnosti. Účastníci korupčních jednání se často snaží získat různé výhody. A není vůbec neobvyklý argument, že „pokud by tak neučinili, státní zakázku by ani nedostali“ (Chmelík, a další, 2011).

Korupce má řadu znaků a je velice rozsáhlá. Postihuje jako obecný fenomén veškeré oblasti lidské činnosti a života. Získávání výhod nebo spíše toho, co se nám chce získat, ale nelze uplatnit přímý a předpokládaný přístup, je jevem dávným a společensky závadným. Příklady korupce lze najít na bojištích (peníze za zradu), v politice (kupování funkcí nebo kandidátů), v soukromém životě (dárky lékařům) tedy všude. Proto také lze korupci těžce postihovat a eliminovat. Stala se součástí norem chování a uplatňují ji mnohdy i ti, kteří by ji

měli potírat, protože jim poskytuje výhody a zároveň je součástí jejich výchovy a sociálního chování (Chmelík, a další, 2011).

Korupci lze dělit podle různých kritérií a klasifikací. Existuje korupce soukromá a veřejná. Důležitý je také rozsah korupce, četnost, míra a všeobecný přístup ke korupci.

Za malou korupci je považována běžná životní korupce (u lékařů, v obchodech) a její znaky jsou veřejně známé a předvídatelné. Často ani nepřináší jednoznačnou výhodu (po ošetření lékařem, které by proběhlo stejně, například květiny) nebo výhodu žádnou. Je zajímavé, že se objevuje při kladném přístupu k problému, který byl povinností například úředníka, ale tento přístup chce protistrana ocenit. Přijímání korupce je pak jiná kategorie jednání, protože příjemce si je vědom získané výhody a neoprávněné konzumaci takové výhody. Důvodem této korupce je například systémově vadné pojetí konkrétního orgánu veřejné správy, špatná kontrolní a informační politika nebo například pravidla, která jsou natolik komplikovaná nebo nesprávně stanovená, že vyžadují vyšší míru znalostí nebo iniciativy a tudíž jako odměnu vyžadují korupční jednání (Chmelík, a další, 2011).

Za velkou korupci (a nejen z hlediska finančního) lze považovat korupci politickou a institucionální. Když trochu odbočím, pak stále se řeší otázka „lobbizmu“, protože korupce má charakter ovlivňování politiků nebo státních úředníků, kteří volají po jednoznačných pravidlech. Na jednu stranu samozřejmě chtějí větší prostor a beztrestnost v korupci, ale na druhou stranu jde také o urovnání a zpřesnění vztahů státní správy a soukromého sektoru. Ovlivnění politického rozhodnutí může být skutečně někdy chápáno pozitivně. Například odbory žádají o 5 týdnů dovolené a oslovují politiky a vysvětlují důvody, aby je podpořili. Taková forma je možná, ale skýtá určitý prostor, který se vymyká veřejné kontrole (Chmelík, a další, 2011).

Velká korupce je charakterizována akumulací a takzvaným dobýváním. V ní jde o získání velkých majetků, vlivu a finančních prostředků. Úplatek je zaměňován za poplatek (např. politické straně), korupce probíhá ve výběru daní a cel a zároveň v ovlivnění systému výběru (např. známé podvody s LTO, kdy jiným označením zboží bylo toto osvobozeno od spotřební daně), trafiky politiků za služby, ovlivnění nebo dokonce vytvoření konkrétních zakázek pro spřízněné firmy (velmi častá metoda obcházení citovaného Zákona o veřejných zakázkách), manipulace s fondy na rozvoj nebo podnikání (viz již zmíněný ROP Severozápad), neprůhlednost a tolerování privatizace bez zajištění její transparentnosti a zneužívání stranických fondů a kupování politického včetně ekonomického vlivu (Chmelík, a další, 2011).

Patriotická a ochranářská korupce (state capture – státní uzávěra) spočívá v získání výhod ve vysokých stranických pozicích. Jedná se o kupování hlasů (viz přísliby lukrativních míst poslancům za hlasování), udržování neproniknutelných a nekontrolovaných klientských sítí, kupování justice, parlamentu a vlády, kupování voličské základny, podplácení novinářů, kupování vlivu na chod státních podniků a zneužití financování politických stran z veřejných zdrojů a to i domluveným hlasováním ve shodě. Vysoká politická korupce má velmi zásadní význam na fungování státu. Některé státy mají v podstatě podporu korupčního jednání zajištěnou politickými představiteli. Posty v armádě, policii atd. se oficiálně kupují a nejsou trestány. Korupce samozřejmě nemusí znamenat jen finanční projevy, vyměňují se vlivy a funkce. Tato korupce má jeden důležitý znak, kterým je uvedené „uzavření státu“ – tedy pojem, který znamená, že nelze provést změny nebo postihovat korupci, protože ji páchají ti, kteří jsou odpovědní za její potírání (Chmelík, a další, 2011).

3.1.1 Typologie dalších projevů korupce

Korupce je natolik široká, že byly vytvořeny speciální typy korupčních projevů. Nepotizmus znamená preferování známých a příbuzných, cronyismus, což je podobné, ale znamená udělování míst a funkcí známým a příbuzným bez kvalifikace (děje se například v autoritářských režimech udělováním funkcí ministrů svým dětem atd.), klientelismus znamená preferování klientské sítě, která poskytuje korupci konkrétním politikům nebo úředníkům. Poměrně okrajově vypadá korupce insiderů. Ale je také významná. V poslední době se stává, že unikají informace z trestních spisů. Vynášejí je státní zaměstnanci, kteří tak činí z korupčních důvodů. Tyto důvody vypadají nejasné, ale spočívají v ovlivnění jimi prováděných postupů a následných korupčních výhod. Například policisté, kteří vynesou trestní informace v případě úspěchu v trestním řízení, získají odměny, služební postup atd. Samozřejmě bylo v této práci zmíněno, že samospráva pracuje s řadou osobních informací. Prodej těchto informací je korupcí. Jedná se o zneužití přístupu k utajovaným nebo chráněným údajům a přijetí úplatku (Chmelík, a další, 2011).

Další členění spočívá v rozdělení na soukromou a veřejnou (praní špinavých peněz, diskriminační postupy úřadů, nebo podle časovosti a operativnosti korupce na:

- náhodnou, neplánovanou, která vznikla z dané situace
- systematickou, která je připravena a spočívá v korupčních krocích – probíhá právě velmi často v klientských sítích, kde je úplatek dokonce pevně nebo procentně stanoven

- systémovou – kdy systém podporuje a umožňuje korupci (v 90. letech privatizace, zmíněná legalizace lobbyizmu) (Chmelík, a další, 2011).

Pokud chce stát účinně bojovat s korupcí a nikoliv ji jen proklamovat, musí mít účinné nástroje, které spočívají v jednoznačnosti etických pravidel a jejich přesném pojmenování, právní normy musejí etické normy zohledňovat, vedení samospráv se musí podřizovat etickým pravidlům a působit na ostatní, úředníci musejí dobře znát práva a povinnosti svoje i občanů a rezolutně je vyžadovat, rozhodování musí být co nejtransparentnější a konkrétní včetně označení příslušných osob, spolupráce se soukromým sektorem musí mít jasná pravidla, na etice se musejí podílet pracovníci řízení lidských zdrojů, manažeři a musejí být stanoveny politické přístupy k etice ve veřejné správě, neetické chování musí být jasně sankcionováno a musejí být stanoveny postupy na jeho šetření a odhalování (Chmelík, a další, 2011).

Volba přístupu k etice se řídí dvěma principy aplikovanými v zemích Evropské unie:

- compliance based ethics management – řízení etiky založené na dodržování předpisů spočívá ve striktním přístupu k normám a nařízením, odchylky jsou pak postihovány

- integrity based ethics management - řízení etiky založené na integritě motivačních procesů, kdy se důraz klade na ztotožnění se úředníka s etickými principy

V každém případě u obou principů není úředníkům ponechána libovůle v rozhodování o etických přístupech, ale je volen proces osvojování etiky, shody etických pravidel úředníka s pravidly úřadu veřejné správy a vyhodnocení a postih za neetické chování.

Korupce natolik pokrývá společnost a její demokratické principy, že vláda České republiky musí vydávat opatření pro boj s korupcí. Byly vytvořeny dokumenty: Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022, Akční plán boje s korupcí na rok 2020, Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022 a Východiska pro vytvoření protikorupčního strategického dokumentu České republiky pro období po roce 2017. K plnění a návrhu opatření byla ustavena Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. *„Rada vlády zejména koordinuje a vyhodnocuje problematiku boje s korupcí a na základě poznatků z této oblasti předkládá vládě návrhy na přijetí opatření vedoucích ke snížení korupčního rizika v rámci činnosti veřejné správy a zvýšení její transparentnosti. Rada vlády byla zřízena usnesením vlády ze dne 30. července 2014. Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (GRECO), jakými jsou například novela zákona o soudech a soudcích, novela zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů nebo návrh regulace lobbyování. Dále je vhodné mimo jiných zmínit projednávání*

návrhu zákona o evidenci skutečných majitelů a novely zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu“ (VládaČR, 2020).

Zásadními opatřeními, která tento Akční plán zdůrazňuje, je přijetí etických kodexů všech poslanců. Ve zdravotnictví, kde sektorově dochází k systémové korupci, se objevuje problematika provádění nákupů mimo veřejné zakázky a doplatky za údajnou nadstandardní péči. Dokončeny mají být analýzy „*korupce v oblastech exekucí, energetiky, elektronických komunikací a dopravy*“ (VládaČR, 2020).

V oblasti legislativy je důraz kladen na nový energetický zákon a to po problémech, které zasáhly energetiku v souvislosti se solární energií. Vypracován je stabilní Rámcový rezortní interní protikorupční program (RRIPP) s cílem racionalizace včetně zajištění větší uživatelské přívětivosti, odstranění duplicit a nadbytečných ustanovení.

Tabulka 3, Rozdělení a gesce opatření

Legislativní a nelegislativní protikorupční opatření	Gesce/spolugesce
Pokračování legislativního procesu u návrhu novely zákona o soudech a soudcích	Ministerstvo spravedlnosti
Pokračování legislativního procesu u návrhu novely zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů	Ministerstvo spravedlnosti
Poskytování expertní součinnosti ke zpracování etického kodexu členů obou komor Parlamentu	Ministerstvo spravedlnosti
Realizace projektu „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“ v oblasti etických kodexů	Ministerstvo spravedlnosti
Realizace úkolů obsažených v sektorové analýze korupce ve zdravotnictví	Ministerstvo zdravotnictví
Realizace opatření obsažených v sektorových analýzách korupce v oblastech exekucí, energetiky, elektronických komunikací a dopravy	Ministerstvo spravedlnosti / Ministerstvo průmyslu a obchodu / Energetický regulační úřad / Český telekomunikační úřad / Ministerstvo dopravy
Předložení návrhu energetického zákona	Ministerstvo průmyslu a obchodu
Pokračování v činnosti pracovní skupiny k protikorupčnímu vzdělávání	Ministerstvo spravedlnosti
Zpracování komplexní aktualizace Rámcového rezortního interního protikorupčního programu (RRIPP)	Ministerstvo spravedlnosti

Zdroj: <https://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/>

V oblasti „Transparentnosti a otevřeném přístupu k informacím“ jsou řešeny otázky zmíněného lobbování (*„pozitivně vymezit to, co lobbování je, a pomoci tak všem aktérům, aby se vyhnuli činnostem, které nemohou a nemají být považovány za legitimní způsob prosazování*

dílčích zájmů v rámci veřejné debaty, ale za projevy korupce“ (VládaČR, 2020 str. 7), spuštění elektronického systému Sbírký zákonů, legislativního procesu a především právním dokumentům samosprávy, svobodný přístup k informacím, způsob zadávání veřejných zakázek a smluv v krizových situacích, zveřejňování dat o vzdělávací soustavě a databáze účastníků dotačních programů.

V části „Hospodárného nakládání s majetkem státu“ jsou vytyčeny body veřejných zakázek, veřejných dražeb, rekodifikaci stavebního práva, posílení pravomoci NKÚ a „...s ohledem na nutnost transpozice tzv. V. AML směrnice do českého právního řádu bude dokončen legislativní proces návrhu zákona o evidenci skutečných majitelů v gesci Ministerstva spravedlnosti a novely zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu“ (VládaČR, 2020 str. 10).

V oblasti „Rozvoje občanské společnosti“ jde o větší ochranu oznamovatelů korupčního jednání, zajištění externího oznamovacího kanálu, osvěta v oblasti oznamování korupce, účast občanů a sdružení v rozhodovacích procesech a zajištění využití prostředků z programu „Prevence korupčního jednání“.

Problematika opatření proti korupci tak obsahuje řadu legislativních postupů. Jedná se skutečně o rozsáhlý problém, který vyžaduje systémové a systematické řešení. Korupce ve veřejné správě je často vnímána jako nutné zlo nebo princip, bez kterého nelze ve vztahu se soukromou sférou uspět jinak než korupcí. Proto byly uvedeny také zákonné procesy odstraňování korupce nebo metodika, jak jí předcházet nebo ji oslabovat.

Na základě uvedených dokumentů a procesů jsou podstatné také formování principů etické činnosti úředníků samosprávy. A těmi je poměrně zásadní dokument vydaný vládou pro začlenění do pracovních smluv, směrnic a předpisů – „Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy“ (VládaČR, 2020).

3.2 Obecný etický kodex

Etický kodex je zapracován do právního řádu obcí či krajů a má pracovně právní důsledky. Z hlediska práv a povinností zaměstnanců veřejné správy označuje konkrétní oblasti etického jednání. Jeho porušení může znamenat vyvození právních důsledků a to jak v rovině trestně právní, tak například i pracovně právní. Úředník je **povinen dodržovat zákony a jednat pouze na základě oprávnění**, které mu zákony dávají. Tato povinnost je často překračována, kdy úředníci požadují mnohem širší plnění ze strany občanů, než jim přísluší ze zákona (například zaklekování na daňové subjekty, časté kontroly atd.). Ve vztahu k **rozhodování** je pak opětovně

akcentováno přísné dodržování zákonných postupů a nepřekračování pravomocí. V části **profesionalita** se pak klade důraz na rovný přístup, který nesmí být ovlivněn sociálním zařazením, rasou, barvou pleti a obecným i vzájemným respektem k občanům a ostatním úředníkům. **Nestrannost** pak spočívá v objektivitě rozhodování, ale také v předvídatelnosti rozhodování, kdy řešení by měla být učiněná podobně jako shodná řízení. **Rychlost a efektivita** spočívá v dodržování lhůt a efektivní práci se zohledněním racionalizace práce. **Střet zájmů**, který zásadně souvisí s podstatou korupce, pak pojednává o vztahu k soukromému sektoru. Umožňuje nejen takové jednání postihovat, ale dává možnost také při pochybnostech se beztestně obracet na nadřízené a s nimi případný střet konzultovat. Nejobsažnější odstavcem obecného etického kodexu je otázka **korupce**. Tato problematika, jak bylo zdůrazněno také v této práci, je složitá a velice rozsáhlá. Úředník nesmí přijímat ani vyžadovat dary, nepožadovat nebo neposkytovat zvýhodnění a nesmí se nechat jakkoliv ovlivnit. Musí se vyvarovat vlivů z hlediska klientských tlaků, korupčního jednání nebo návrh korupce je povinen oznamovat. **Nakládání se svěřenými prostředky** musí být zodpovědné a zúčtovatelné. Je povinen zachovávat **mlčenlivost**. Oproti mlčenlivosti je pak postavena povinnost **informování veřejnosti** a to ve smyslu pravdivého informování o právech a povinnostech občanů či úřadu. **Veřejná činnost a reprezentace** pak zavádějí principy slušného a odpovědného chování na základě přístupů k veřejnosti a reprezentování úřadu. **Uplatnitelnost a vymahatelnost** spočívá v podstatném principu, kterým se zabývá i tato práce, zda se tedy nejedná jen o proklamativní principy. Kodex tedy stanovuje, že zásadní porušování se posuzuje jako porušení zákoníku práce nebo pracovního řádu. Důsledky tedy mohou spočívat v sankcích, které pracovní právo umožňuje (snížení platu, okamžitá výpověď atd.). V závěru je pak důležité, že poukázání na neetické chování či jednání nesmí znamenat jakoukoliv sankci pro daného pracovníka (viz Příloha 1).

Etický kodex je tedy obecnou normou, kterou postupně přebírají orgány samosprávy. Existují propracované kodexy krajů, ale poměrně málo takových kodexů u nižších samosprávných celků. Zapracování etických kodexů ale nepředstavuje jen problém jejich zavedení, ale především uvedení do praxe, což je dost zásadní překážkou, protože podstatná a hlavní část prosazování a vynutitelnost dodržování etiky spočívá právě v jejím provádění. Je tedy otázkou, nakolik jsou tyto principy funkční, jak jsou dodržovány a zda se stále nedomnívají úředníci, že neetičnost je nepostižitelná. Navíc se jedná o vnitřní vztahy, kde se úředníci navzájem znají a je patrně obtížné upozorňovat na neetické jednání kolegy. Proto se zavádí elektronický přístup k úřadům, který omezuje osobní styk a možnosti přímé korupce.

V otázce obecných kodexů etiky tak došlo v posledních letech k závažnému posunu a jak je patrné na analýze dokumentů, stále se na etice chování a jednání úředníků pracuje. Etika ve veřejné správě má tedy nastaveny základní principy a někdy i poměrně konkrétní. Existuje snaha o předcházení nejen elektronickou komunikací, ale také vymezením jevů a změnou zákonů či norem (viz například stavební právo) tak, aby nebylo korupční a obecně neetické jednání ani umožněno. A to je zásadní kvalita, kterou dávají etické kodexy v souvislosti s právními normami a s právem jednat při neetickém jednání podle pracovního práva.

Závěr

V této práci byly popsány obecné principy etiky a teoretický přístup k etice ve veřejné správě. Tím byl popsán a analyzován základní teoretický předpoklad k analýze etiky z hlediska samosprávy. Veřejná správa byla také analyzována s vyčleněním problematiky samosprávy. Byla provedena veškerá funkční a organizační porovnání zákonných norem a principů funkce

samosprávy. Zároveň byly zdůrazněny zásadní problémy samosprávy, které spočívají v kumulaci a shodě výkonné moci a vztahů s volenými zástupci. Také bylo poukázáno na problém vztahu se soukromou sférou, kde dochází k nepříliš jasnému financování, pokud samospráva využívá společných projektů. Oddělení tohoto financování by bylo nejen prospěšné, ale podstatně by snížilo možnosti korupce. A právě v další části byly analyzovány základní postupy, zákonné a podzákonné normy a nařízení, které se zabývají etikou. Poté byla popsána a vyčleněna korupce, která je základní a nejpodstatnější problematikou v etice veřejné správy. Prolomení korupčních mechanismů a vymýcení korupce má základy v právních normách, ale je provázáno zvyklostmi a přístupy, které po mnoho let nebyly řešeny. Na tuto problematiku navazují etické kodexy, které ale u nižších článků samosprávy nejsou vypracovány a je tak otázkou, zda vůbec lze uplatnit sankce podle pracovního práva, protože trestní právo funguje na jiných principech a způsobech dokazování, motivace a škodě. Proto z této práce vyplynulo, že teoreticky jsou etické principy vypracovány, jsou často i zavedeny, ale mechanismy jejich uplatňování a boj s korupcí především v praktickém uplatňování není dostatečný a vyžaduje řadu prováděcích opatření.

Hlavním cílem práce bylo srovnání etických principů a činnosti samosprávy. Tento cíl byl naplněn tím, že byly podrobně rozepsány a porovnány principy řízení a funkcí samosprávy spolu s poukázáním na etické kodexy. K tomu byly stanoveny dílčí cíle. Byl popsán podrobně etický princip, který stát aplikuje a byly uvedeny normy a například akční plány a změny norem z hlediska předcházení korupce. Jako druhý dílčí cíl byly stanoveny zásady řízení a povinností a práv samosprávy a to v celé kapitole. Jako třetí dílčí cíl byla provedena analýza etiky z hlediska etických kodexů a korupce, což bylo nakonec vyhodnoceno a srovnáno s obecným etickým kodexem vlády.

Výzkumná otázka práce zněla: „Má samospráva dostatečně zpracované etické přístupy a jsou tyto přístupy aplikovatelné a vymahatelné?“ Tato práce odpověděla na výzkumnou otázku s tím, že etické přístupy jsou dostatečně zpracované a existuje snaha o jejich prosazení. Nicméně mechanismy aplikování z hlediska nižších stupňů samosprávy aplikovány nejsou a vymahatelnost je tak značně omezena. Navíc často záleží na subjektivním posouzení. Proto by bylo záhodno vypracovat ještě podrobné prováděcí předpisy, jak odhalovat a trestat korupci.

Jako hypotéza pak bylo stanoveno: „Samospráva má dostatečné teoretické předpoklady pro aplikování a dodržování etických kodexů a zásad daných právními normami“. Tato práce potvrdila tuto hypotézu a navíc bylo zjištěno, že na principech etiky veřejné správy se nejen

z hlediska samosprávy a také státní správy, pracuje a jsou připraveny další právní normy a předpisy.

Odborná literatura

ARMSTRONG, M. 1999. *Personální management*. Praha : Grada Publishing, 1999.

— . **2015.** *Řízení lidských zdrojů*. Praha : Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5258-7.

— . **2015.** *Řízení lidských zdrojů*. Praha : Grada, 2015. ISBN 978-80-7400-347-9.

HERZOGOVÁ, Z. 1997. *Základy filosofie a profesní etiky*. Vyd. 1. Vydavatelství Policejní akademie České republiky, 1999. ISBN 80-85981-42-4

CHMELÍK, J. a TOMICA, Z. 2011. *Korupce a úplatkářství*. Praha : Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6 .

JANDOUREK, J. 2001. *Sociologický slovník*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001. ISBN 80-7178-535-0.

JANOTOVÁ, H. 2005. *Profesní etika*. Vyd. 1. Praha: Eutolux Bohemia. 2005. ISBN 8086861-42-2

KOUBEK, J. 2014. *Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky*. Praha : Management Press, 2014. ISBN 978-80-7261-168-3.

MARKOVÁ, H. a BOHÁČ, R. 2007. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

MAZÁK, E. 2010. *Firemní kultura a etické kodexy*. Praha : Bankovní institut, 2010. ISBN 978-807-2650-750.

NEČADOVÁ, V. 2009. *Veřejná správa*. Jihlava : Vysoká škola polytechnická, 2009. ISBN 978-80-87035-19-1

NEŠPOR, R. 2020. Etika. [Online] Sociologická encyklopedie, 21. září 2020. [Citace: 7. únor 2021.] <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Etika>.

PECINA, J. 2012. Právní stát. [Online] Iuridictum, 17. únor 2012. [Citace: 15. únor 2021.] https://iuridictum.pecina.cz/w/Pr%C3%A1vn%C3%AD_st%C3%A1t.

SYROVÁTKOVÁ, J. 2020. Úvod do problematiky veřejné správy. [Online] Aktugram, 2020. [Citace: 25. únor 2021.] <https://turbo.cdv.tul.cz/mod/book/view.php?id=5959>.

ŠILER, V. 2013. Profesionální etika ve veřejné správě. [Online] VŠ Skripta, 2013. [Citace: 28. únor 2021.] <http://wshe.ic.cz/SilerSkripta/Profesn%ED%20etika%20ve%20ve%F8ejn%E9%20spr%E1v%EC.pdf>.

Internetové zdroje

CT24. 2021. Krajský soud v Ústí začne rozplétat kauzu ROP Severozápad. Proces s bývalými politiky a podnikateli začne v březnu. [Online] Česká televize, 26. leden 2021. [Citace: 28. únor 2021.] <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3260628-krajsky-soud-v-usti-zacne-rozpletat-kauzu-rop-severozapad-proces-s-byvalymi-politiky>.

ČSÚ. 2018. CZSO. [Online] 1. leden 2018. [Citace: 23. únor 2021.] <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-v-cislech-2019>.

ESF. 2020. Veřejnoprávní korporace. [Online] Evropský sociální fond, 2020. [Citace: 27. únor 2021.] http://knihovna.oseminare.cz/index.php?title=Ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%AD_korporace.

Narizení vlády. 2012. Vláda České republiky. [Online] Dokumenty vlády, 9. květen 2012. [Citace: 27. únor 2021.] https://albatros.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/135CBD4B224B2819C12579F700466FDC?OpenDocument.

Parlament ČR. 2010. Trestní zákoník. [Online] Zákony pro lidi, 1. leden 2010. [Citace: 8. březen 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40?text=%C2%A7%20127>.

Parlament ČR. 2000. Zákon o obcích. [Online] Zákony pro lidi, 12. duben 2000. [Citace: 5. březen 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

—. 2019. Zákon o ochraně osobních údajů. [Online] Zákony pro lidi, 24. duben 2019. [Citace: 28. únor 2021.] https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2019-110/zneni-20190424#p67_p67-1-1.

— **2001.** Zákon o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů. [Online] Zákony pro lidi, 1. leden 2001. [Citace: 12. březen 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-157>.

— **2002.** Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem. [Online] Zákony pro lidi, 13. červen 2002. [Citace: 26. únor 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-314?text=314%2F2002>.

— **2015.** Zákon o státní službě. [Online] Zákony pro lidi, 1. leden 2015. [Citace: 25. únor 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/nabidka/cs/2014-234/zneni-20141106#p206-1-2>.

— **2007.** Zákon o střetu zájmů. [Online] Zákony pro lidi, 1. leden 2007. [Citace: 14. březen 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159>.

— **2003.** Zákon o úřednících uzemních samosprávných celků. [Online] Zákony pro lidi, 1. leden 2003. [Citace: 26. únor 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>.

— **2016.** Zákon o zadávání veřejných zakázek. [Online] Zákony pro lidi, 1. říjen 2016. [Citace: 26. únor 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134?text=z%C3%A1kon+o+zad%C3%A1v%C3%A1n%C3%AD+ve%C5%99ejn%C3%BDch>.

SCS. 2021. Slovník cizích slov. [Online] ABC, 2021. [Citace: 25. únor 2021.] <https://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/princip>.

TransparencyInternational. 2014. Korupce. [Online] Transparency International, 28. červenec 2014. [Citace: 15. březen 2021.] <https://www.transparency.cz/co-je-to-korupce/>.

ÚstavaČR. 1992. Ústavní zákon. [Online] ČNR, 16. prosinec 1992. [Citace: 28. únor 2021.] <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>.

VládaČR. 2020. Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí . [Online] Korupce.cz, 2020. [Citace: 28. únor 2021.] <https://korupce.cz/rada-vlady/>.

Příloha – seznam obrázků a tabulek

Seznam obrázků

Obrázek 1, Systém státní správy	26
Obrázek 2, Propozice	41
Obrázek 3, Dluhopis Praha	44

Seznam tabulek

Tabulka 1, Zadluženost	41
Tabulka 2, Podíly krajů	43
Tabulka 3, Rozdělení a gesce opatření	57

Příloha 1

Nářízení vlády – Etický kodex

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Preambule

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

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům. Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

Článek 1

Zákonnost

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

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

Článek 2

Rozhodování

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

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

Článek 3

Profesionalita

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

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

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

Článek 4

Nestrannost

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

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

(3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vystupuje vůči účastníkům právních vztahů objektivně tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, informuje je

srozumitelně; veškerá hodnocení provádí profesionálně, objektivně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu a v souladu s právem a spravedlností.

Článek 5

Rychlost a efektivita

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

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

Článek 6

Střet zájmů

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

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

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

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

Článek 7

Korupce

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

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

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

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

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

Článek 8

Nakládání se svěřenými prostředky

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

Článek 9

Mlčenlivost

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

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

Článek 10

Informování veřejnosti

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

Článek 11

Veřejná činnost

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

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

Článek 12

Reprezentace

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

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

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

Článek 13

Uplatnitelnost a vymahatelnost

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

Článek 14

Závěrečná ustanovení

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

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

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

Předseda vlády ČR

Příloha 2

Etický kodex člena Zastupitelstva města či obce

Preambule

My, členové zastupitelstva obce, jsme si vědomi důvěry občanů v nás vložené, chápeme výkon mandátu jako veřejnou službu, za niž neseme odpovědnost, a proto právní předpisy České republiky týkající se výkonu této funkce dobrovolně doplňujeme následujícími společnými ustanoveními:

Základní ustanovení

1. Člen zastupitelstva obce (dále jen "zastupitel") vykonává svůj mandát ve shodě s Ústavou, zákony a dalšími právními předpisy České republiky a zároveň činí vše nezbytné pro to, aby jednal v souladu s ustanoveními tohoto Kodexu.

Obecné zásady

2. Při plnění svých funkcí zastupitel vždy slouží veřejnému zájmu a zdrží se jednání, které by ohrozilo důvěryhodnost mandátu a obce.

3. Zastupitel se za výkon svého mandátu zodpovídá všem občanům města, včetně těch, kteří ho nevolili.

4. Zastupitel činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně, to jest na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem. Nejedná svévolně k újmě jakékoli fyzické či právnické osoby nebo skupiny osob, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

5. Při výkonu svých funkcí zastupitel respektuje pravomoci ostatních volených představitelů obce a zaměstnanců obecního úřadu (dále jen "zaměstnanec úřadu").

6. Zastupitel se účastní každého zasedání zastupitelstva a orgánů, jejichž je členem, s výjimkou nepřítomnosti omluvené dle platných zákonů, jednacího řádu nebo dalších vnitřních předpisů obce. Zastupitel přichází na jednání připraven.

Poskytování informací

7. Zastupitel poskytne veřejnosti veškeré požadované informace související s výkonem jeho funkce s výjimkou těch, jejichž utajení stanoví zákon.

8. Zastupitel neuvádí vědomě v omyl veřejnost, ani ostatní zastupitele a zaměstnance úřadu.

Oznámení o činnostech, příjmech a majetku

9. Zastupitel odevzdá v souladu se zákonem č. 159/2006. Sb., o střetu zájmů, vždy do 30. června následujícího roku oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích. Tyto údaje souvisí s výkonem funkce zastupitele a umožňují kontrolu jeho zastupitelské činnosti.

10. Text oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích poskytne zastupitel také Hlavní kanceláři SZ, která zajistí jeho uveřejnění na oficiálních internetových stránkách SZ.

Střet zájmů

11. Zastupitel se zdrží takového jednání, které by vedlo ke střetu veřejného zájmu s jeho zájmem soukromým. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoli výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

12. Zastupitel nevyužívá informace získané při výkonu funkce pro svůj soukromý zájem, definovaný v bodě 11.

13. Povinností zastupitele je vyhnout se střetu zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou

podezření ze střetu zájmů vyvolat. Zastupitel jde v boji proti korupci příkladem tak, že veřejně odmítá výhody a privilegia, jež mu jsou v souvislosti s postavením zastupitele nabízeny.

14. Zastupitel nesmí být po dobu výkonu mandátu členem statutárního, řídicího, dozorčího či kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, která se uchází o přidělení veřejné zakázky od obce, jejíhož zastupitelstva je členem. Zastupitel nesmí být po dobu výkonu mandátu členem statutárního, řídicího, dozorčího ani kontrolního orgánu právnické osoby s přímým či nepřímým vlivem obce, jejíhož zastupitelstva je členem. To neplatí, pokud byl do takového orgánu zastupitel jmenován rozhodnutím Rady obce či představenstva společnosti s majetkovou účastí obce ve funkci valné hromady nebo rozhodnutím valné hromady společnosti s majetkovou účastí obce. V takovém případě, kdy zastupitel v řídicích či dozorčích orgánech obchodní společnosti vykonává vůli obce, která jej do funkce delegovala, náleží zastupiteli za výkon funkce odměna ve výši, kterou stanoví či schválí svým usnesením pověřený orgán obce. Není-li výše odměny stanovena tímto způsobem, odvede zastupitel tyto prostředky formou daru na veřejně prospěšný účel. Je-li valnou hromadou obchodní společnosti s přímým či nepřímým vlivem obce rozhodnuto o odměně členům řídicích či dozorčích orgánů formou rozdělení podílu ze zisku, převede zastupitel svou odměnu formou daru do rozpočtu obce.

Ohlášení zájmů

15. V případě, že má zastupitel soukromý zájem ve věcech, které jsou projednávány kolektivními orgány obce, tak jak je definováno v bodě 11 tohoto kodexu, oznámí tuto skutečnost členům zastupitelstva v průběhu projednávání věci, nejpozději však před hlasováním o této věci, v souladu s §8 zákona o střetu zájmů. Zastupitel by se měl zdržet diskuse a hlasování v těchto věcech.

Dary a výhody

16. Zastupitel nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit rozhodování, narušit nestranný přístup, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.

17. Zastupitel nedovolí, aby se v souvislosti s výkonem své funkce dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplácet prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.

18. Zastupitel nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoli způsobem spojenou s jeho postavením zastupitele, pokud to zákon neumožňuje.

19. Při výkonu své funkce neučiní anebo nenavrhne obci nebo jeho orgánům učinit úkony, které by ho zvýhodnily v budoucím osobním nebo profesním životě po skončení výkonu mandátu.

Oznámení nepřipustné činnosti

20. V případě, že zastupitel zjistí ztrátu nebo újmu na majetku města způsobenou nedbalým, podvodným či korupčním jednáním, oznámí tuto skutečnost kontrolnímu výboru zastupitelstva, tajemníkovi (starostovi, není-li funkce tajemníka zřízena), jakož i příslušnému orgánu činnému v trestním řízení.

Kontrola

21. Zastupitel je připravený poskytnout jinému zastupiteli a občanovi informace a všechny okolnosti, které ho vedly k jeho rozhodnutí ve funkci zastupitele.

22. Případné podezření z porušení ustanovení Kodexu prověří místně příslušná KRK SZ na podnět zastupitele nebo občana. Výsledné zjištění projedná místně příslušná RKO SZ na svém zasedání. Závažné či opakované porušení ustanovení tohoto Kodexu bude v případě členů SZ důvodem k přijetí kárných opatření dle stanov, v případě nečlenů SZ může být důvodem k tomu, aby zastupiteli bylo usnesením orgánů SZ znemožněno kandidovat do jakékoliv veřejné funkce na kandidátce SZ.

23. Zastupitel se tímto zavazuje spolupracovat s místně příslušnou KRK SZ při prověřování úplnosti a pravdivosti údajů uvedených v oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích. Odepření této spolupráce může být důvodem k přijetí kárných opatření dle bodu 22.

Závěrečné ustanovení

24. Zastupitel se ztotožňuje s principy Kodexu a při výkonu svého mandátu se řídí jeho ustanoveními.

Jméno kandidáta do zastupitelstva obce:

Podpis:

V dne: